

LES RÉUNIONS ET LES POUVOIRS DE POLICE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le Mardi 31 Mai 1938, à 14 heures

PAR

Marcel-Louis DEGRENNE

Diplômé de l'École Libre des Sciences Politiques

JURY D'EXAMEN :

Président : M. NEZARD, Professeur

Suffragants { MM. PERREAU, Professeur.
LAMPUE, Professeur.

CAEN

IMPRIMERIE CARON & C^{ie}

34, rue Demolombe

1938

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

LES RÉUNIONS ET LES POUVOIRS DE POLICE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le Mardi 31 Mai 1938, à 14 heures

PAR

Marcel-Louis DEGRENNE

Diplômé de l'École Libre des Sciences Politiques

JURY D'EXAMEN :

Président : M. NÉZARD, Professeur

Suffragants { MM. PERREAU, Professeur.
LAMPUÉ, Professeur.

CAEN

IMPRIMERIE CARON & C^{ie}

34, rue Demolombe

1938

LES RÉUNIONS

ET

LES POUVOIRS DE POLICE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR M. MARCEL-LÉON DEGRÉNIER

Présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Genève
pour obtenir le grade de Docteur en Droit

1902

Marcel-Léon DEGRÉNIER



Reçu par la Bibliothèque de la Faculté de Droit de l'Université de Genève

Le 15 Mars 1902

1902

IMPRIMERIE J. ARON & C.

15, rue du Mont-Blanc

1902

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1937-1938

Doyen :

M. HENRY NEZARD (*, I. ㊦)

Doyen honoraire :

M. EUSTACHE PILON (O. *, I. ㊦)

Assesseur du Doyen :

M. GOMBEAUX (*, I. ㊦)

Professeurs honoraires :

MM. CABOUAT (O. *, I. ㊦)

DEGOIS (I. ㊦).

Professeurs :

MM. NÉZARD (*, I. ㊦), professeur de Droit administratif, chargé du Cours de Législation Minière ;

GOMBEAUX (*, I. ㊦), professeur de Droit civil, chargé du Cours de Droit international privé ;

BRIDREY (*, I. ㊦), professeur de Droit romain, chargé du Cours d'Histoire du Droit Public ;

LEPARGNEUR (*, I. ㊦), professeur de Droit commercial, chargé du Cours de Droit maritime ;

LEMONNIER (I. 𐌺𐌾), professeur de Droit civil, chargé du Cours de Législation industrielle ;

PERREAU (*, I. 𐌺𐌾, 𐌹), professeur de Droit criminel, chargé du Cours de Droit civil approfondi et comparé ;

LAMPUÉ (𐌺𐌾), professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel ;

YVER (𐌺𐌾), professeur d'Histoire du Droit français et d'Histoire du Droit privé, chargé du Cours d'Histoire de la Coutume de la Normandie ;

PRUD'HOMME (*, 𐌹, 𐌺𐌾), professeur de Procédure Civile et de Voies d'Exécution ;

FRÉJAVILLE (𐌺𐌾), professeur de Droit civil ;

BESNIER, professeur de Droit Romain ;

LEDUC, professeur d'Economie Politique, chargé du Cours d'Histoire des Doctrines Economiques et du Cours de Législation Financière ;

SAINT-GERMÈS, professeur d'Economie politique.

Secrétaire :

M. ROUX (*, I. 𐌺𐌾, 𐌹, 𐌹), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Abréviations employées dans cette Thèse

C. Cass.	<i>Cour de Cassation.</i>
Cass. Req.	<i>Cour de Cassation Chambre des Requêtes.</i>
Cass. Crim.	<i>Cour de Cassation Chambre Criminelle.</i>
C. E.	<i>Conseil d'Etat.</i>
T. Conf.	<i>Tribunal des Conflits.</i>
D. H.	<i>Dalloz Hebdomadaire.</i>
D. P.	<i>Dalloz Périodique.</i>
G. P.	<i>Gazette du Palais.</i>
Gaz. Trib.	<i>Gazette des Tribunaux.</i>
Rec. p.	<i>Recueil Lebon des Arrêts du Conseil d'Etat, page... X (l'année du volume de ce recueil est indiquée par la date de l'arrêt du Conseil d'Etat).</i>
S.	<i>Recueil Périodique Sirey.</i>

ERRATA

Il a été imprimé :

- Page 23, ligne 16 : les présidents, des clubs, sous peine d'amende... ; au lieu de : les présidents des clubs à *déclarer*, sous peine...
- Page 60, ligne 2 : momentanées, donnés aux réunions... ; supprimer : *donnés*.
- Page 92, les renvois aux notes du bas de la page sont deux fois : (1) alors qu'il devrait y avoir : (1) et (2).
- Page 135, ligne 15 : Cete appréciation..., au lieu de : *Cette* appréciation...
- Page 140, ligne 4 : ces autorités prises en vertu..., au lieu de : ces autorités *pris en vertu*...
- Page 171, ligne 28 : trouve..., au lieu de : *prouve*...
- Page 210, ligne 26 : qui rappellent ceux des réunions..., au lieu de : qui rappellent ceux *du bureau* des réunions...
- Page 213, ligne 8 : librement l'écrire..., au lieu de : librement *écrire*...
- Page 226 : Supprimer la note qui est au bas de la page.
-

INTRODUCTION

D'autres que nous-mêmes ont déjà décrit le régime des réunions. A la suite de la grande loi libérale du 30 juin 1881, de nombreuses thèses ont, en effet, été consacrées à cette si importante question.

L'étude du droit de réunion se comprend aisément dans un pays comme la France, vivant sous le régime démocratique et parlementaire.

En effet, le destin de la liberté de réunion est lié à celui du gouvernement démocratique parce qu'il est un foyer de discussion et que sans discussion il y a, pour cette forme de gouvernement, un état d'indifférence et d'isolement qui constitue le plus grand péril. Un pays où on ne parle pas, où il n'y a aucune réaction de l'opinion publique, est un pays qui n'est pas loin de mourir ou d'aller à des solutions aussi extrêmes que dangereuses. Que penser au juste de certains pays où, au sommet, un chef s'agite et parle devant une masse silencieuse ?

La réunion suppose l'échange d'idées entre ses membres, et c'est ce qui fait l'importance de son existence dans un pays comme le nôtre. De tout temps la démocratie a supposé des réunions où les représentants des divers partis politiques pouvaient développer leurs

théories. Aussi, lorsqu'a été votée la loi de 1881, M. Naquet, faisant l'exposé de la législation antérieure, a-t-il pu dire : « Toutes ces lois sont faites pour déshonorer la législation d'un pays libre, puisqu'elles limitaient dans des conditions extrêmement dangereuses le droit de réunion. »

Il faut ajouter que la liberté de réunion entretient des liens étroits avec les autres libertés. L'historique du développement du droit de réunion montrera qu'il se développe de pair avec la liberté de la presse. Aux époques où les journaux étaient traqués, censurés, saisis par un gouvernement autoritaire, les réunions étaient vues avec une semblable défaveur et interdites le plus souvent. L'ensemble de ces mesures se comprend fort bien : les gouvernements dictatoriaux ont horreur des manifestations de l'opinion publique qui ne leur seraient pas favorables. Aussi cherchent-ils à interdire tout ce qui pourrait permettre à cette opinion de s'exprimer librement. Il est inutile, par ailleurs, de rappeler le rôle considérable joué dans notre Histoire par les journaux et libellés d'une part, les réunions et les clubs d'autre part.

En outre, la réunion est une des conditions essentielles du droit d'association. L'association suppose, en règle générale, la possibilité pour ses membres de se réunir de temps à autre. Supprimer le droit de réunion est porter une grave atteinte à la liberté d'association.

La réunion est un moyen d'exprimer ses pensées, par conséquent c'est aussi un procédé pour mettre en œuvre le droit de vote. Si on permet de libres élections, il faut tolérer les réunions électorales où les

candidats pourront se mettre en contact avec les électeurs et cela même en dehors de la période électorale. Il est nécessaire en effet que les représentants du peuple viennent de temps à autre justifier leur vote et écouter les requêtes de ceux qui les ont mandatés au Parlement.

Enfin, la réunion c'est encore le moyen d'assurer le droit de pétition. De nos jours ce droit est tombé en désuétude, mais sous la Révolution il en fut fait un emploi fort abusif.

On voit donc toute l'importance du problème de réglementation des réunions.

Nous trouvons à cet égard un exemple de solution libérale, et c'est naturellement en Angleterre, ce « boulevard de la liberté », disait Guizot.

Pour le peuple anglais, la liberté de réunion est le plus concret et le plus visible des droits. Elle semble dériver dans ce pays de la coutume qui reconnaît à tout Anglais le droit d'aller et venir où bon lui semble, plutôt qu'elle ne repose sur un fondement juridique bien établi.

Les auteurs anglais sont unanimes à faire remonter le droit de réunion à 1679, date où se tint à Westminster un célèbre meeting destiné à appuyer une pétition auprès de la Chambre des Communes.

Si, en France, avant la loi de 1881, nous avons eu de nombreux textes sur le droit de réunion, l'Angleterre qui n'a point de constitution écrite, n'a pas de texte sur ce droit. Dès lors en cette matière règne une tradition libérale permettant aux citoyens d'aller et venir librement, seuls ou groupés.

A cette formule libérale, la pratique a cependant

apporté les restrictions nécessitées par le maintien de l'ordre public.

D'abord le « Riot Act » de W. Pitt essaya d'enfermer, temporairement il est vrai, les réunions dans certaines limites, il tenta notamment de leur imposer l'assistance d'un magistrat de police auquel il donnait le droit de dissoudre les meetings comportant plus de cinquante assistants, qui dégénéraient en réunions tumultueuses. En 1819, un Act de George III posa de nouvelles règles temporaires permettant d'interdire les réunions tumultueuses.

En 1882, à l'occasion de l'agitation irlandaise, nouvelles règles, toujours temporaires, restreignant le droit de réunion.

Ces règles temporaires sont aujourd'hui supprimées et par conséquent, en théorie, le droit de réunion est parfait en Angleterre. En fait il y a certains obstacles à l'exercice de ce droit.

D'abord la règle de la présence d'un magistrat de police aux réunions, édictée par Pitt est restée en vigueur, et ce magistrat fera évacuer le local où se tient la réunion si elle devient tumultueuse. Une décision récente du Kings's Bench vient de rappeler ce droit.

En second lieu, la personne qui a prêté pour la tenue de la réunion un local dont elle est propriétaire, peut à tout instant en retirer l'usage et faire appel à la police pour procéder à son évacuation.

Quant aux réunions sur la voie publique, il est d'usage de dire qu'en Angleterre il est permis de manifester dans la rue, de faire librement des cortèges. Sans doute la police ne peut les interdire, seulement elle peut les dissoudre, et cela dès leur formation. si

ces cortèges encombrant la voie publique, comme ce sera généralement le cas. Aussi pour empêcher les obstructions à la circulation, la police est souvent amenée à restreindre le droit de manifester dans les rues (1).

Cet aperçu, volontairement très bref, du droit de réunion en Angleterre, ne tendait qu'à montrer que même dans un pays très libéral comme l'Angleterre, il ne peut s'agir d'un droit absolu, et que cette liberté comporte de nombreuses restrictions motivées par l'ordre public.

Précisément, les thèses qui se sont déjà occupées de la liberté de réunion, n'ont pas eu l'occasion de faire ressortir suffisamment cet aspect du problème.

D'abord la plupart de ces ouvrages sont antérieurs à la loi du 28 mars 1907 qui a modifié les formalités pour la tenue des réunions. A certains égards ces thèses sont donc partiellement démodées. Une seule, à notre connaissance du moins, est postérieure à 1907 : la thèse de M. Nuce de Lamothe sur la « Liberté de Réunion ». Ecrite peu après la Séparation des Eglises et de l'Etat qui entraîna de graves problèmes juridiques, notamment quant au fonctionnement des réunions cultuelles, cette remarquable thèse est en majeure partie consacrée aux différences qui séparent la tenue des réunions publiques ordinaires et des réunions cultuelles. Rien n'a été changé à ce point de vue depuis l'ouvrage de M. Nuce de Lamothe. Aussi en profiterons-nous pour ne traiter que de façon tout à fait accessoire les réunions cultuelles.

Au contraire, il est un point qui n'a pas été mis en

(1) Sur la liberté de réunion en Angleterre, voir l'ouvrage de M. MOUSSET, *Les meetings en Angleterre*, thèse, Nancy, 1931.

lumière dans tous ces travaux, c'est l'action et le pouvoir de la police sur la liberté des réunions publiques ou privées. Les réunions sont en principe libres, sauf celles qui se tiennent sur la voie publique, seulement il peut arriver, et il arrive en fait, que les manifestations du droit de réunion nuisent au maintien de l'ordre public dont la police est chargée d'assurer le respect.

Il ne vient en ce cas, à l'esprit de personne, d'assurer le libre exercice des droits des citoyens aux dépens du bon ordre. Celui-ci doit être rétabli, c'est une nécessité vitale pour un Etat, dût-il en coûter à la liberté.

Mais dans quelle mesure la police peut-elle au nom de l'ordre public restreindre les droits individuels, spécialement le droit de réunion ? C'est là précisément la question que nous essaierons de résoudre.

En second lieu, il ne suffit pas de dire que la restriction apportée à la liberté se justifie par le maintien indispensable de l'ordre public, il faut encore essayer de préciser ce qu'on doit entendre par ces termes si vagues d'ordre public.

Enfin, certains auteurs soutiennent que depuis quelques années, non seulement les réunions publiques, mais aussi les réunions privées, peuvent être interdites. La question est très délicate à trancher, parce que la différence entre une réunion publique et une réunion privée est parfois difficile à établir. Nous essaierons de fournir un critérium aussi précis que possible, malgré les divergences de jurisprudence, de ces variétés de réunions. Ce n'est qu'à cette condition qu'il est possible de se prononcer sur l'interdiction actuelle des réunions privées ; et nous verrons précisément, tel

est du moins notre avis, que beaucoup de réunions privées interdites par la police sont en réalité des réunions publiques déguisées. Mais n'anticipons pas... et bornons-nous ici à exposer quels seront les problèmes étudiés dans cette thèse.

Elle sera divisée en deux parties, précédées d'un chapitre préliminaire.

Ce dernier retracera l'évolution historique des réunions de 1789 aux lois de 1881 et 1907. Ce chapitre montrera en particulier la confusion fâcheuse qui s'est faite entre la réunion et l'association.

La première partie comprendra deux chapitres. Le premier sera consacré à définir la notion de « réunion », à la différencier de l'association, du club, du spectacle, en même temps que sera étudiée la distinction entre les réunions publiques et privées.

Le second chapitre traitera des autorités de police compétentes pour contrôler l'exercice du droit de réunion, de leurs pouvoirs en même temps que des recours contre leurs actes. On s'attachera en outre à préciser la notion d'ordre public et à étudier les limites des pouvoirs de la police à l'égard de la liberté des réunions.

La deuxième partie contiendra trois chapitres. Les deux premiers seront réservés au fonctionnement pratique du régime juridique des réunions, le premier visant les réunions sur la voie publique, le second les réunions en lieu clos.

Le dernier chapitre sera consacré à l'étude de la responsabilité encourue par la puissance publique quand elle restreint ou même supprime le droit de réunion.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

HISTOIRE DU DROIT DE RÉUNION

Nous laisserons de côté l'examen des réunions dans l'Antiquité, au Moyen Age et dans l'Ancienne France (1).

Dans l'Antiquité, on ne peut parler de liberté des réunions pas plus que de liberté en général. Les démocraties antiques, tant de fois appelées en références par nos philosophes, nommaient liberté la participation à la souveraineté de quelques milliers de citoyens privilégiés.

Ni la liberté individuelle, ni la liberté de conscience n'était conçue, ni réalisée. On se consolait de n'être point libre en pensant qu'on était souverain et que seule, comme disait Bossuet, la loi était plus puissante que les hommes. La liberté antique était donc le partage d'un pouvoir politique et non, suivant l'idée moderne, la garantie de droits privés.

Le Moyen Age ne pouvait pas être un temps de liberté et non plus l'époque suivante, où s'allaient constituer les royautes naissantes avec leur centrali-

(1) Sur cette question, voir la thèse de M. A. JOUBREL, *sur le droit de réunion*, soutenue à Rennes en 1904.

sation autoritaire. Les Eglises ne sont libérales qu'à leur début et cessent toujours de l'être quand elles sont triomphantes. Tel fut le cas du Catholicisme, en peu de siècles, et du Protestantisme qui s'affirma très tôt intolérant.

Le xviii^e siècle est classiquement considéré comme marquant l'ère des libertés. Cependant, ce siècle orgueilleux, qui eut une confiance immodérée dans la Science et la Raison, ne conçut qu'imparfaitement les libertés. Les philosophes de cette époque, à part Montesquieu, se caractérisèrent plutôt par leurs conceptions autoritaires.

Il est certain que l'Ancien Régime n'avait ni défini, ni reconnu la liberté. L'ancienne France n'a jamais, par contre, connu une oppression de pensée analogue à celle que font peser aujourd'hui certaines dictatures. L'Ancien Régime avait accepté la formation de libertés plurales qui, en face des pouvoirs, apportaient aux individus associés certaines sécurités. L'homme, en tant qu'individualité respectable dans sa personne et son honneur, n'était pas préservé des abus du pouvoir royal. Par contre, les groupements qui pullulaient, surent obtenir des libertés — qu'on appelait alors privilèges — qu'ils défendirent jalousement. Si dans l'ancienne France on ne parle pas de liberté de réunion, le goût de cette dernière est cependant très vif. Dans l'immense majorité des communes rurales, la gestion des affaires locales est assurée par la réunion des citoyens devant le porche de l'église : c'est une sorte de gouvernement direct.

De plus, l'Ancien Régime avait un penchant prononcé pour les cortèges qui ont, très souvent, un

caractère religieux : processions de la Fête Dieu, procession de pénitents, défilés de corporations... Nos pères avaient un amour certain pour ce genre de manifestation et, à ce point de vue, il y avait une large tolérance de la part de la monarchie.

Quoiqu'il en soit, sous ce gouvernement, si les citoyens jouissaient à certains égards d'un semblant de liberté, ce n'était là que pure tolérance. De nombreux textes restreignirent bien souvent les manifestations des groupements de cette époque. Les esprits n'avaient pas encore le culte de la liberté comme ils devaient l'avoir après 1789, et l'autorité pouvait, sans susciter trop de protestations, supprimer l'exercice d'un droit dans la crainte des abus qu'il pouvait entraîner.

Ce régime était d'ailleurs une conséquence naturelle de l'état de choses établi. Il ne saurait en effet y avoir que de la tolérance, mais jamais de liberté sous un gouvernement absolu. La liberté n'existe que là où les pouvoirs de l'autorité et les droits des citoyens, sont définis et limités par des lois que les uns et les autres ne peuvent enfreindre, et l'on peut affirmer, sans crainte d'erreur, que, si large qu'ait pu être à certaines heures la tolérance sous l'Ancien Régime, c'est de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 que datent, en France, nos libertés et parmi elles la liberté de réunion.

La Révolution sembla, dès le début, vouloir donner une existence légale à ce droit. Plusieurs lois en posèrent le principe et en réglementèrent l'exercice. Mais les faits devaient bientôt pousser le législateur à se repen-

tir de ses dispositions libérales et à restreindre en droit, une liberté qui n'existait déjà plus en réalité.

La Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, comme les déclarations girondine et montagnarde de 1793, proclamèrent *urbi* et *orbi* la nécessité de la liberté pour l'homme. La proclamation de ce principe n'empêcha pas la restriction, ou la suppression des libertés, motivée plus ou moins par la situation politique de la France attaquée par l'étranger. Quand la Convention s'installa, tour à tour disparurent : le droit de voter, de plaider, d'imprimer, d'écrire, de parler, de penser, de commercer librement. La sûreté individuelle, méconnue par l'Ancien Régime, ne fut pas mieux assurée en 1793. Quiconque était suspect au régime, était exposé soit à l'expulsion, soit à la mise en surveillance, soit à la mort. La Révolution, après avoir heureusement substitué la liberté légitime au privilège, poussée par les circonstances, alla trop loin. Au nom de la liberté, elle avait en fait réalisé une véritable tyrannie. La réaction ne tarda pas avec la chute de Robespierre. « L'anarchie ramène toujours au pouvoir absolu », disait Napoléon. La Révolution, dans ses exagérations, avait si bien aboli le sens des droits humains, qu'après elle la France supporta des régimes de force. M^{me} de Staël est fondée à écrire devant l'autoritarisme napoléonien, que « c'est le despotisme qui est nouveau et la liberté qui est ancienne ». Cruelle leçon des faits historiques, qui ne doit jamais nous faire perdre de vue que la liberté est une perpétuelle conquête, un bien précieux de l'homme, facile à ravir, difficile à retrouver. En 1804, rien ne restait des libertés proclamées en 1789, pas même celles que

saluait Louis XVI en se glorifiant, dans un édit, de commander à une nation libre et généreuse.

1) De 1789 au Second Empire

L'histoire du droit de réunion est le reflet même des nombreuses fluctuations de notre politique « C'est l'histoire de nos révolutions et de nos réactions ; ce droit, subissant la logique des situations différentes, a été tantôt largement pratiqué, tantôt rigoureusement refusé, suivant les époques », disait M. Garnier-Pagès. Sous la Révolution, le droit de réunion est surtout considéré comme un moyen de manifester ses opinions politiques et de les propager. Les lois qui règlent ce droit visent alors surtout les sociétés, les cercles et les clubs politiques ou religieux, les plus dangereux pour l'ordre public. Leur développement exagéré devait, en ruinant l'autorité publique, bouleverser l'ordre social et créer l'anarchie.

D'autre part il régna longtemps, dans notre pays, une confusion fâcheuse entre le droit de réunion et le droit d'association, le premier participant au régime restrictif du second. La Déclaration des Droits de l'Homme ne fait aucune mention expresse du droit de réunion. Elle en affirme cependant implicitement le principe quand elle proclame, dans l'article 11 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ». Or, peut-on concevoir une forme plus simple et plus naturelle pour l'homme, de communiquer ses pensées à ses semblables, que la réunion ?

Sous la Révolution le droit de réunion présente

encore deux caractères particuliers. Il est à la base de l'organisation politique. Les citoyens se réunissaient dans le cadre de la commune pour choisir leurs administrateurs municipaux et les électeurs secondaires. La réunion permettait en outre, au droit de pétition de s'exercer. Ce droit, bien tombé en désuétude, a cependant joué un grand rôle : les citoyens ayant le droit de pétition et voulant donner plus de poids à leurs réclamations, se réunissaient pour rédiger ensemble une pétition qu'ils adressaient ensuite aux autorités publiques.

L'article 62, du décret du 14 décembre 1789, faisait application de ces idées : « Les citoyens actifs, disait-il, ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes, en assemblées particulières, pour rédiger des adresses ou des pétitions, soit au corps municipal, soit au corps législatif, soit au Roi, sous la condition de donner avis aux officiers municipaux, du temps et du lieu de ces assemblées, et de ne pouvoir députer que des citoyens, pour apporter et présenter adresses et pétitions ».

Il faut remarquer que ce texte ne vise que les réunions, et même plus spécialement les réunions publiques ; les réunions privées à cette époque étaient d'ailleurs absolument libres. Il ne s'occupe pas des associations pour lesquelles il n'établit aucune confusion avec les réunions comme le feront d'autres textes.

D'autre part ce texte institue un régime libéral pour les réunions publiques qu'il soumet à la simple formalité de la déclaration préalable, comme le fera plus tard la loi de 1881. La nécessité de cette déclara-

tion fut rappelée par le paragraphe VIII art. 3 de la loi des 12-20 août 1790.

Enfin seuls les citoyens actifs peuvent former des réunions publiques. Ce sont des citoyens qui remplissent des conditions d'âge, de civisme, et surtout qui paient un impôt équivalent à trois journées de travail. On considérait alors que seuls ont le droit de se mêler des affaires publiques ceux qui en supportent les conséquences pécuniaires, notamment en payant les impôts.

Le maintien du bon ordre dans les assemblées et réunions publiques fut confié aux corps municipaux (loi des 16-24 août 1790, titre XI, art. 3) (loi du 16-22 juillet 1791, art. 46).

Le décret du 19-22 juillet 1791 obligeait les présidents des clubs, sous peine d'amende, les jours, les heures et lieux des réunions aux greffes de la municipalité.

La Révolution vit fleurir les sociétés et les clubs qui prirent dans l'évolution politique de la France une influence grandissante. Parfois ces associations invoquant la souveraineté du peuple allèrent jusqu'à donner des ordres contredisant ceux des autorités publiques légalement constituées. Dans le département des Landes, la municipalité de Dax, excédée de ces abus, s'avisa d'empêcher les réunions de la Société « Les Amis de la Constitution ». Celle-ci ne se laissa pas brimer et adressa une pétition à la Constituante qui fut amenée à voter la loi des 13-19 novembre 1790 intitulée « loi sur le droit de réunion et d'association ». La confusion entre les deux droits était ainsi consacrée légalement.

« L'Assemblée Nationale, disait cette loi, après avoir entendu son comité des rapports, déclare que les citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres, à la charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens, qu'en conséquence la municipalité de Dax n'a pas pu troubler la société formée dans cette ville sous le nom : Société des Amis de la Constitution, que la dite société a le droit de continuer ses séances et que ses papiers doivent lui être rendus. »

Cette loi votée pour un cas particulier, marqua la reconnaissance formelle des clubs qui, forts de cette consécration légale, pullulèrent.

L'Assemblée Nationale fut submergée par les pétitions que lui adressèrent ces clubs et qui étaient apportées par des délégations bruyantes jusqu'au sein même de l'Assemblée. Les 18 et 22 mai 1791 intervint une loi dont le titre est très remarquable : Loi sur les droits de pétition, de réunions municipales, et d'affichages.

Elle décidait d'abord que le droit de pétition appartient à l'individu seul et qu'il ne peut être délégué. En conséquence il ne pourra être exercé en nom collectif ni par les corps électoraux, judiciaires, administratifs, et municipaux, ni par les sections de commune, ni par les sociétés de citoyens.

En second lieu, les réunions municipales sont réglementées. On veut éviter qu'elles ne se réunissent pour des objets totalement différents de l'administration de la commune. Les assemblées de communes ne peuvent être provoquées et autorisées que pour les objets d'administration purement municipales. Toutes con-

vocations et délibérations des communes sur des objets qui ne regardent pas les intérêts propres de la commune sont nulles et inconstitutionnelles.

Si la Constituante avait supprimé les congrégations, les ordres religieux et les corporations qu'elle considérait comme dangereux pour l'Etat, elle avait eu la faiblesse de consacrer légalement l'existence des sociétés politiques. Les clubs commençaient à devenir inquiétants ; la Constituante comprit, mais trop tard, la nécessité de paralyser leur action politique. C'est dans ces conditions qu'elle vota la loi des 30 septembre, 9 octobre 1791 sur « les réunions et les associations ».

« L'Assemblée nationale, considérant que nuls société, club, association de citoyens ne peuvent avoir, sous aucune forme, une existence politique, ni exercer aucune action sur les actes des pouvoirs constitués ou des autorités légales, que sous aucun prétexte ils ne peuvent paraître sous un nom collectif, soit pour former des pétitions ou des délégations, ou pour assister à des cérémonies publiques, soit pour tout autre objet, décrète ce qui suit... »

L'article 1^{er} interdit à une société de mander à sa barre des fonctionnaires. Une société ou une réunion ne peut pas ordonner à ces derniers de venir donner des explications sur leurs actes. Toute infraction à cette défense était réprimée par la radiation pendant 2 ans des registres civiques et par l'interdiction de se présenter à une fonction électorale pendant le même temps.

L'article 2 interdit aux dites sociétés, clubs, associations, réunions, de faire des pétitions en nom

collectif. La Constituante est lasse de ces pétitions qui, par leur importance numérique, la gênent dans ses travaux. Si une assemblée ou une réunion passait outre à cette défense ceux qui avaient pris part à la manifestation étaient rayés pendant six mois des registres civiques. S'ils n'étaient pas citoyens ils devaient payer une amende de 12 ou de 3.000 livres suivant qu'ils étaient français ou étrangers.

Ce qu'il faut noter dans cette loi, comme dans celle des 18, 22 mai 1791, c'est le désir de la Constituante, non pas de restreindre le droit de réunion en lui-même, mais de limiter l'influence de ces réunions plus ou moins permanentes qu'étaient les clubs.

Ceux-ci se soucièrent fort peu des dispositions législatives dont nous avons parlé, et ils continuèrent leur œuvre d'agitation politique à travers le pays. Le 13 juin 1793 la Convention prit le décret suivant relatif « aux Comités de Salut Public et aux Sociétés Populaires », dont l'article 2 énonçait « Il est fait défense aux autorités constituées de troubler les citoyens dans le droit qu'ils ont de se réunir en Sociétés Populaires ». En effet devant la puissance de ces comités et de ces sociétés, de tous ces clubs révolutionnaires, il était arrivé que les autorités publiques prenaient des mesures restreignant leur action ; parfois même elles fermaient purement et simplement un club ou une société. La Convention qui ne gouverna que par le procédé des comités, chargés de contrôler les autorités publiques n'entendait point que celles-ci troublent ceux-là. D'où le décret de 1793 qui fut renforcé par l'article 7 de la Constitution non appliquée du 24 janvier 1793 et surtout par le décret du 25 juillet 1793

qui prévoyait des peines sévères contre les citoyens et les fonctionnaires qui porteraient atteinte au droit de réunion et à l'existence libre des Sociétés Populaires.

Il est superflu d'ajouter que ces proclamations au droit de réunion le plus absolu favorisèrent les désordres engendrés par les clubs et surtout par les clubs de femmes. Celles-ci apportent souvent en politique plus de passion que les hommes. L'Histoire de notre pays qui contient les glorieux faits d'armes de Jeanne d'Arc ou de Jeanne Hachette, rapporte malheureusement les actions moins nobles des « tricoteuses » de la Révolution et de sanglantes égéries comme Théroigne de Méricourt.

La Convention dut intervenir, et le 9 brumaire an II (30 octobre 1793) elle adopta le décret suivant :

Article 1^{er} : « Les clubs, les sociétés populaires de femmes, sous quelque dénomination que ce soit, sont défendus ».

Article 2 : « Toutes les séances des sociétés populaires doivent être publiques. »

Si les clubs, sociétés et réunions composées de femmes étaient prohibés, les associations masculines restèrent toutes puissantes jusqu'à la chute de Robespierre. La Constitution du 5 fructidor an III, constitution directoriale était une loi de réaction thermidorienne contre l'agitation qu'avaient engendré les clubs, notamment le Club des Jacobins. Dans cette constitution apparaît en effet avec l'article 90 un texte assez ambigu : « Les citoyens ne peuvent exercer leurs droits politiques que dans les assemblées primaires ». Les articles 360 à 366 de la même constitution instituaient un régime sévère pour les sociétés

proprement dites. Enfin les attroupements armés ou non armés devaient être dissipés par la force si nécessaire. Ces dispositions furent confirmées par un décret du 6 fructidor an III. Un décret du 7 vendémiaire an IV (art. 1^{er}, 16, 17 et 18) exige sous peine d'amende ou d'emprisonnement que toute réunion ayant pour objet l'exercice d'un culte quelconque soit précédée d'une déclaration préalable et placée sous la surveillance de l'autorité.

Cette disposition était nécessaire parce qu'alors des clubs plus ou moins secrets tenaient leurs réunions politiques sous le couvert de réunions culturelles. Les clubs devaient résister longtemps encore aux sévérités du Directoire qui le 7 thermidor an V édictait une loi les interdisant formellement. Le 24 ventôse an V on trouve encore un arrêté directorial prononçant la dissolution des « Cercles Constitutionnels ».

A la fin du Directoire il n'y avait plus de tolérance de la part de l'autorité pour le droit de réunion. En principe les réunions étaient subordonnées à la simple formalité de la déclaration préalable, mais bien souvent l'autorité politique les interdisait. En outre, comme réunion et société étaient souvent confondues, la police en traquant les sociétés politiques supprimait par là même le libre exercice des réunions. On peut dire que les réunions publiques cessent d'être libres avec le Directoire ; elles ne devaient retrouver leur liberté antérieure qu'en 1848. Quant aux réunions privées, elles demeuraient libres, ce qui n'empêchait pas leur fréquente interdiction quand la police

soupçonnait ces réunions de n'être que des sociétés politiques secrètes.

La Constitution du 22 brumaire an VIII gardait un silence absolu sur le droit de réunion comme sur le droit d'association. Ce silence s'expliquait aisément. On pouvait être certain que l'homme qui avait fait le 18 brumaire ne tolérerait pas sous son règne des réunions qui s'étaient rendues si redoutables par leurs excès.

Berlier, rapporteur au nom du Conseil d'Etat, du projet de loi sur le droit d'association et de réunion qui devait devenir les articles 291 à 295 du Code pénal, disait devant le Corps Législatif le 6 février 1810 : «... Le droit absolu et indéfini qu'aurait la multitude de se réunir pour traiter d'affaires politiques, religieuses ou autres serait incompatible avec notre politique actuelle... Le gouvernement ne veut pas gêner les associations de citoyens dont le but est de s'occuper de sujets religieux, politiques ou littéraires ou de se livrer à quelque plaisir ; mais il est de son devoir de les surveiller. Ainsi toute réunion de ce genre quand elle sera de plus de vingt personnes, ne pourra se former qu'avec son autorisation et sous les conditions préliminaires qu'il trouvera bon de leur imposer. »

Article 291 Code pénal : « Nulle association de plus vingt personnes dont le but sera de se réunir tous les jours, ou à certains jours « marqués, pour s'occuper d'objets religieux, littéraires ou autres ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société.... »

Et les articles 292, 293, 294 prévoyaient les peines contre ceux qui auraient enfreint les dispositions de l'article 291.

Il ne s'agissait dans ce texte que des associations. Seulement le titre de la section VII du titre I du livre III du Code pénal était : « Des associations ou réunions illicites ». Par conséquent on devait pratiquement traiter la réunion comme l'association. Et la police impériale qui vivait dans la crainte des complots surveillait étroitement les réunions même privées sans prendre garde au nombre des personnes réunies, comme l'exigeait le Code pénal. Fréquemment la police perquisitionnait à l'improviste chez les particuliers dès qu'elle avait été informée qu'il s'y tenait des réunions suspectes. En cette époque où la police était très puissante, il ne fallait pas trop compter sur le respect des droits individuels, et notamment de l'inviolabilité du domicile. La police justifiait ces violations de droits par la nécessité d'assurer l'ordre.

Châteaubriand donne à Louis XVIII le titre de « Restaurateur des libertés françaises ». Sans doute la Charte de 1814 organisa un régime qui, par contraste avec le régime napoléonien apparaît comme libéral. Napoléon craignait tout ce qui pouvait permettre la discussion des principes de son gouvernement : les réunions, la presse, l'Université libres... La Charte du 4 juin 1814 après avoir rappelé dans son fameux préambule qu'elle était imprégnée des principes de l'Ancien Régime, institua une sorte de régime parlementaire basé sur le gouvernement d'opinion. Celui-ci est impossible sans une certaine liberté de pensée. Les lois de Serre de 1819, sur la liberté de

la presse, sont un modèle de législation libérale, mais après l'assassinat par Louvel du duc de Berry en 1820 une réaction surviendra à peine interrompue en 1828 par les lois de Martignac, et les lois de Villèle créeront le fameux délit de tendance, arme redoutable contre la presse dans la main des gouvernants. En tous cas rien ne fut fait pour la liberté des réunions : on resta sous le régime des articles 291 et suivants du Code pénal appliqués avec autant de rigueur que sous l'Empire. Il faut reconnaître que les complots de bonapartistes ou d'ultra-royalistes ne favorisaient guère la reconnaissance du droit de réunion.

La Charte consentie de 1830, contenait un article 69 promettant qu'il sera pourvu par les lois spéciales, à l'organisation des libertés. Ces promesses de lois furent plus ou moins tenues. L'histoire des libertés sous la Monarchie de Juillet fut coupée en deux par l'attentat de Fieschi. Avant cet attentat le régime tint ses promesses : les lois sur la presse du 8 octobre et 14 décembre 1830 supprimèrent la censure et rétablirent le jury, signe traditionnel du libéralisme en cette matière. Après l'attentat de Fieschi, on a pu dire que si ce régicide n'avait pas tué Louis-Philippe il avait tué la liberté. La réaction atteignit la liberté de la presse (1) et aussi la liberté de réunion-association. Le Code pénal visait les associations de vingt personnes se réunissant à certains jours marqués à l'avance. Il en résulta une fraude qui ruina ce système législatif : les sociétés se fractionnèrent en groupe de

(1) La loi du 29 septembre 1835 créa de nombreux délits d'opinion et qualifia certains délits d'attentats jugés par la Cour des pairs.

moins de vingt personnes et se réunirent à des dates irrégulières. Ce procédé fut utilisé par les ultra-royalistes, puis par les libéraux (Carbonari, sociétés des Droits de l'Homme, sociétés « Aide-toi de ciel t'aidera »).

Les émeutes sanglantes de Paris du 5 et 6 juin 1832 portaient la marque de l'action des sociétés secrètes. Le gouvernement sentit la nécessité de modifier la législation déjà sévère sur les sociétés politiques, par une loi du 10 avril 1834 sur « les associations ».

Il n'était plus question des réunions. Dans la discussion qui s'éleva à la Chambre des Députés du 11 au 24 mars 1834 fut pour la première fois formulée la distinction entre le droit de réunion et le droit d'association par les discours des députés Hervé et Portalis. Les débats qui s'établirent pour le vote de cette loi prouvent nettement qu'elle ne visait que le droit d'association.

Les réunions n'étant pas en droit régies par les articles 291 à 295 ni par la loi de 1834 restaient soumises aux lois de la Révolution. Il en résultait notamment qu'un maire ne pouvait pas interdire une simple réunion de plus de vingt personnes, sous prétexte qu'elle n'était pas munie de son autorisation préalable. Il n'avait que le droit de surveillance générale qui lui incombait en vertu de la loi municipale (Cour de cassation : 14 février 1835 et 16 août 1834).

La liberté de réunion demeura ainsi, un certain temps, un droit respecté par le gouvernement. Il ne devait pas en être toujours ainsi, surtout après l'attentat de Fieschi. Non seulement les réunions publiques étaient interdites à tout propos, mais les réunions pri-

vées n'échappaient pas à l'action de la police ; on sait l'abus que fit la police de la Monarchie de Juillet des perquisitions chez les particuliers. L'histoire politique sous ce gouvernement n'est qu'une suite de complots, d'attentats et d'émeutes plus ou moins graves. Louis-Philippe porté au pouvoir pour faire triompher la liberté devait par la force des choses passer son règne à prendre des mesures anti-libérales.

C'est dans ces conditions qu'intervint l'affaire des Banquets Réformistes (1) qui devaient indirectement amener la chute de la Monarchie de 1830. Puisque les républicains et les opposants du régime ne pouvaient se réunir librement, ils imaginèrent de se réunir en employant le moyen détourné des banquets. Ils arguaient du droit pour chacun de déjeuner seul ou en compagnie d'un ou plusieurs amis.

Au début ces manifestations d'apparence « gastronomiques » ne furent pas interdites. On assista alors à travers la France à ce qui fut justement appelé « une levée de fourchettes ». Toute une série de banquets eut lieu, dont le plus célèbre fut celui de Lamartine à Mâcon, le 18 juillet 1847.

Le gouvernement monarchique commençait à être un peu inquiet de l'extension de ces banquets qui permettaient de tourner avec aisance le contrôle sévère des réunions publiques.

C'est alors que les réformistes décidèrent d'organiser, un dimanche du début de février 1848, un banquet à Paris dans le douzième arrondissement. Le choix de ce quartier populaire pour ce banquet, son

(1) Ainsi appelés parce que leurs organisateurs cherchaient à faire admettre la réforme électorale à laquelle s'opposait Guizot qui avait horreur du suffrage universel.

jour et son bas prix étaient destinés à permettre aux ouvriers d'y assister.

Le gouvernement prit peur et interdit le banquet. Les organisateurs décidèrent alors d'en faire un le 22 février aux Champs-Élysées. Quatre-vingt-douze parlementaires déclarèrent vouloir y assister afin de prouver au gouvernement qu'ils entendaient maintenir le droit de réunion, droit constitutionnel, contre les prétentions de l'arbitraire gouvernemental.

En province certains banquets avaient d'ailleurs déjà été interdits. A la Chambre des Députés, ces mesures motivèrent les interpellations de MM. de Malleville, Odilon, Barrot, Ledru-Rollin et Feuillade-Chauvin qui prirent la parole pour défendre le droit de réunion. Le 8 février 1848, M. de Malleville soutint que le gouvernement n'avait pas le droit de prohiber les banquets et les réunions publiques, si les organisateurs avaient pris soin de faire une déclaration préalable conformément à l'article 62 du décret du 14 décembre 1789. D'autre part, les articles 291 à 295 du Code Pénal et la loi d'avril 1834, de l'aveu de tous, étaient inapplicables.

Le Ministre de l'Intérieur, M. Duchâtel, répondit que l'autorité chargée de la police avait le droit d'interdire toute réunion publique quand l'ordre public semblait compromis par elle.

Sur ces entrefaites, le 21 février 1848, le Ministre de l'Intérieur et M. Delessert, préfet de police, interdirent le banquet qui devait avoir lieu aux Champs-Élysées. Devant cette prohibition, les députés qui devaient prendre part au banquet décidèrent de ne point s'y rendre. Ils se bornèrent à interpellier le ministre de

l'Intérieur et le Garde des Sceaux, M. Hébert, sur l'illégalité de cette mesure. Ce dernier répondit que les arrêtés des consuls de l'an VIII et de l'an IX qui organisèrent les attributions des préfets de police lui conféraient expressément le droit de prévenir et de dissiper les rassemblements ou les réunions publiques qui pourraient porter atteinte à la tranquillité et à l'ordre public. M. Hébert ajouta encore que la loi des 13-19 novembre 1790 qui déclarait que « les citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement à la charge d'observer les lois » donnait à contrario le pouvoir au préfet de police d'interdire les rassemblements tumultueux de citoyens.

Quoiqu'il en soit, cette interdiction ne porta pas chance à la Monarchie de Juillet. Une foule de curieux alla voir, le 22 février 1848, l'emplacement où devait avoir lieu le banquet. Le 23 février, la police dut intervenir, et des coups de feu ayant éclaté, les barricades se dressèrent une fois de plus dans les rues... et le 24 février 1848 Louis-Philippe abdiqua.

La République de 1848 était née d'un mouvement incontestablement libéral et démocratique. Elle aurait pu faire franchir au développement des libertés un pas décisif. Il n'en fut rien parce que cet essor fut entravé par les violences engendrées par les émeutes populaires de juin 1848.

Le 24 février 1848, le Gouvernement Provisoire adressait au peuple une proclamation se terminant par ces mots : « La liberté, l'égalité et la fraternité pour principe ; le peuple pour devise et mot d'ordre, voilà le gouvernement démocratique que la France se doit à elle-même et que nos efforts sauront lui assurer ».

Suivant le mot d'un journaliste de cette époque il régnait une « telle atmosphère de liberté » que, du point de vue du droit de réunion, le peuple français dans son enthousiasme crut être revenu en 1793. Clubs et sociétés populaires se mirent à pulluler comme sous la Révolution. Ils tenaient des réunions publiques où bien souvent citoyens et citoyennes venaient en armes. Les combats de rues avaient en effet permis à tout une foule d'individus de s'armer de façon quasi-permanente (1). Dans ces réunions le mécontentement politique des ouvriers que ne satisfaisaient pas les mesures prises en leur faveur par le Gouvernement Provisoire, allait de jour en jour croissant. Toute cette agitation, créée par les réunions politiques, aboutit aux sanglantes journées de juin 1848, tragique prélude de la Commune de 1871.

Déjà l'Assemblée Nationale Constituante avait été troublée par des attroupements. Le 15 mai 1848, le peuple, parti du boulevard Saint-Antoine, avait envahi l'Assemblée. Cette manifestation, faite soit disant en faveur des Polonais, troubla fort l'Assemblée qui, sauvée par l'intervention du général Changarnier, vota la loi du 7 juin 1848 sur la dispersion des attroupements (2).

(1) Le Gouvernement provisoire, prodigue en proclamations au peuple; en avait adressé une où il déplorait que les citoyens se rendissent en armes aux clubs. Il est superflu de préciser qu'une mesure aussi anodine resta lettre morte. C'est un leurre que de croire pouvoir ramener le calme parmi une population en révolution au moyen de simples discours. L'expérience de la Révolution française de 1789 aurait dû servir d'exemple aux hommes de 1848.

(2) Le 22 mai 1848 le Gouvernement Provisoire prenait deux arrêtés portant dissolution du club « Raspail » et du club « Blan-

C'est dans ces conditions que l'Assemblée Nationale prend le décret sur les clubs du 25 juillet 1848 (1).

Son objet est la réglementation des clubs. En fait il contient un certain nombre de dispositions intéressant les réunions publiques et privées et cela parce que à nouveau le législateur a confondu réunion et association. La lecture des principaux articles de ce décret est ainsi très intéressante pour la matière qui nous occupe :

ART. 1 : « Les citoyens ont le droit de se réunir en se conformant aux dispositions suivantes. »

ART. 2 : « L'ouverture de tout club ou réunion de citoyens sera précédée d'une déclaration faite par les fondateurs, à Paris à la préfecture de police, et dans les départements au maire de la commune et au préfet. Cette déclaration aura lieu quarante-huit heures au moins avant l'ouverture de la réunion. Elle indiquera les noms, qualités et domiciles des fondateurs le local, les jours et heures des séances. Il sera immédiatement donné acte de la déclaration... »

« ... Les édifices publics ou communaux ne pourront être affectés, même temporairement, à ces réunions. »

ART. 3 : « Les clubs seront publics et ne pourront en aucun cas ni restreindre la publicité par aucun

qui » dont les éléments révolutionnaires avaient causé les désordres du 15 mai et notamment l'attaque contre l'Assemblée.

(1) La Constitution de 1848, article 4, décidait que « les citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, de pétitionner, de manifester leur pensée par la voie de la presse ou autrement... » Ce texte ne changea rien au régime des réunions établi par le décret du 25 juillet 1848.

moyen direct ou indirect, ni se constituer en comité secret.

« Pour assurer cette publicité, un quart au moins des places sera réservé aux citoyens étrangers au club.

« Les femmes et les mineurs ne pourront être membres d'un club ni y assister. »

En somme la possibilité de tenir une réunion publique était subordonnée, comme en 1789, à la simple formalité de la déclaration préalable aux autorités de police. Les articles 4, 5, 6 et 7 du décret visaient la tenue et le bon ordre des clubs et réunions publiques.

L'article 8 interdit de se rendre dans ces rassemblements avec des armes apparentes ou cachées, comme cela s'était pratiqué au début de la révolution de 1848. Cet article et les articles suivants prévoyaient les pénalités applicables aux contrevenants des dispositions ci-dessus mentionnées.

Puis venait toute une série de dispositions visant les réunions privées. L'article 13 décidait : « Les sociétés secrètes sont interdites » et l'article 14 ajoutait : « Les citoyens peuvent fonder dans un but non politique des cercles, ou réunions non publiques en faisant préalablement connaître à l'autorité municipale le local et l'objet de la réunion, et les noms des fondateurs, administrateurs et directeurs. »

« A défaut de déclaration, ou en cas de fausse déclaration, la réunion sera fermée immédiatement et ses membres pourront être poursuivis comme ayant fait partie d'une société secrète... »

ART. 15 : « Les réunions non publiques, dont le but sera politique, ne pourront se former qu'avec la permission de l'autorité municipale et aux conditions

qu'elle déterminera, sauf recours en cas de refus à l'autorité supérieure. »

« L'administration pourra toujours révoquer les autorisations accordées et faire fermer les réunions qui n'en seraient pourvues ».

ART. 19 : « Les dispositions du présent décret ne sont pas applicables aux réunions ayant pour objet exclusif l'exercice d'un culte quelconque, ni aux réunions électorales préparatoires. »

Il faut noter dans ce décret de l'Assemblée Nationale qu'à certains égards les réunions privées étaient soumises à un régime plus sévère que les réunions publiques : Celles-ci devaient être simplement déclarées tandis que les réunions privées politiques étaient soumises à la formalité de l'autorisation.

D'ailleurs, si le régime des réunions privées ne devait pas changer sous la Seconde République, celui des clubs et réunions publiques allait être de brève durée.

Le 19 juin 1849, l'Assemblée Nationale Législative adoptait « d'urgence » la loi suivante :

ART. 1 : « Le Gouvernement est autorisé pendant l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, à interdire les clubs et autres réunions publiques qui seraient de nature à compromettre la sécurité publique. »

ART. 2 : « Avant l'expiration de ce délai, il sera présenté à l'Assemblée Nationale un projet de loi qui, en interdisant les clubs, réglera l'exercice du droit de réunion. »

Cette loi sur le droit de réunion ne fut jamais votée. On se borna chaque année à proroger l'application de la loi de 1849.

2) Du Second Empire à la loi du 28 Mars 1907

Il y a une fâcheuse tendance chez certains publicistes modernes à rapprocher les dictatures actuelles et le régime du Second Empire. C'est là une erreur. Sous Napoléon III nous trouvons un suffrage universel s'exprimant librement. La candidature officielle en 1852 ne ressemble en rien aux élections ou plébiscites du III^e Reich. Dans le premier cas, l'électeur qui s'estimait partisan du régime votait pour le candidat du gouvernement ; s'il avait l'opinion contraire, il pouvait voter pour le candidat de l'opposition, et celle-ci fut une minorité agissante au Corps Législatif. Tandis qu'en Italie, en Allemagne, en Russie Soviétique, il est interdit de faire ouvertement opposition au régime établi.

D'autre part, au milieu du XIX^e siècle, il y avait en France des journaux influents. Sans doute ceux-ci étaient autorisés, surveillés, persécutés, obligés d'imprimer le communiqué officiel du gouvernement, mais pas obligés de n'imprimer que la pensée même du gouvernement, comme cela se voit dans les dictatures modernes, et comme cela s'est vu, à peu près, sous le Premier Empire Français.

Le Second Empire était d'ailleurs fondé sur le principe de la liberté, et dans une certaine mesure on peut dire qu'il a préparé la voie aux grandes lois libérales de la III^{me} République.

La Constitution du 14 janvier 1852 ne contenait pas de déclaration des droits de l'homme, mais dans son Titre I^{er} elle montrait que son idéal est la liberté :

« La Constitution reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789 qui sont la base du droit public des Français. »

Le commentaire officiel de la Constitution de 1852 contient cette remarquable formule : « la liberté ne fonde pas les institutions, elle les couronne lorsqu'elles sont consolidées ». Cette formule explique l'évolution du Second Empire : le principe est la liberté, mais celle-ci est ajournée jusqu'à la normalisation du régime. Tant que les institutions du régime ne seront pas solidement établies, le gouvernement de l'Empire se montrera autoritaire ; puis quand le régime impérial paraîtra assis de façon stable, les guerres de Crimée et d'Italie lui ayant été favorables, il semblera dès lors qu'on puisse songer à réaliser un régime plus libéral.

Donc, au début, peu ou prou de liberté qu'il s'agisse de la presse ou du droit de réunion. Le gouvernement impérial dirige le pays suivant les principes autoritaires du Premier Empire. Dans ces conditions, on conçoit qu'il n'était guère plus favorable que ce dernier à la libre tenue des réunions.

C'est par application de ces principes qu'est promulgué, le 25 mars 1852, un décret sur les clubs et les réunions publiques. Le préambule de ce décret proclame la nécessité d'organiser le droit de réunion « de manière à empêcher les désordres qui s'étaient produits sous le régime d'une législation insuffisante pour les prévenir et d'exercer sur toutes les réunions publiques une surveillance qui est la sauvegarde de l'ordre et la sûreté de l'Etat ».

L'article 1 décidait : « Le décret du 28 juillet 1848 sur les clubs est abrogé, à l'exception de l'article 13 de ce décret qui interdit les sociétés secrètes ».

Et l'article 2 ajoutait : « Les articles 291, 292, 294 du Code Pénal et les articles 1, 2 et 3 de la loi du 10 avril 1834 seront applicables aux réunions. »

Ce décret de 1852 était à la fois plus sévère et plus libéral que le décret de 1848 qu'il abrogeait.

Quant aux réunions publiques, il instituait un régime plus sévère qu'en 1848. Les réunions étaient assimilées aux associations ; par suite il fallait une autorisation pour tenir une réunion publique de plus de vingt personnes, tandis qu'en 1848 il suffisait, quelque soit le nombre des assistants, d'une simple déclaration sauf possibilité pour la police d'interdire la réunion (loi du 19 juin 1849). De plus, alors que les règles du décret de 1848 n'étaient pas applicables aux réunions électorales, la Cour de Cassation décidait par un arrêt du 4 février 1860 que le nouveau régime des réunions publiques s'appliquait dans toute sa rigueur aux réunions électorales.

Par contre, à l'égard des réunions privées, le décret de 1852 était plus libéral que celui de 1848. Celui-ci, rappelons-le, exigeait une déclaration pour la tenue des réunions privées non politiques et une autorisation pour les réunions politiques. Or, le décret de 1852 abrogeait le décret de 1848, par suite les réunions privées devenaient libres, sauf bien entendu la restriction tenant à l'article 13 non abrogé du décret de 1848 concernant les sociétés secrètes.

Tel était le régime des réunions au début du Second Empire. Au début seulement, car l'Empire devait évo-

luer peu à peu vers un régime libéral, qui devait avoir son couronnement dans la Constitution monarchique et parlementaire de mai 1870.

Le 11 janvier 1864, M. Thiers prononce au Corps Législatif un discours important qui marque l'ère de l'Empire libéral. Il développe cette idée que les Quatre Libertés nécessaires, fondamentales de l'homme dans une société organisée, sont : la liberté-sûreté individuelle, la liberté d'échanger des idées, la liberté électorale, la liberté de contrôler les actes du pouvoir. « Il faut, dit-il, que le citoyen veille sur la chose publique. Pour cela, il faut qu'il y pense, et il ne faut pas qu'il y pense seul, car il n'arriverait ainsi qu'à une opinion individuelle, il faut que ses concitoyens pensent comme lui, il faut que tous ensemble échangent leurs idées et arrivent à cette pensée commune qu'on appelle l'opinion publique ; et cela n'est possible que par la presse ; il faut donc qu'elle soit libre, mais lorsque je dis liberté, je ne dis pas impunité... » :

1868 : loi sur la liberté de la presse. Un journal ne peut être supprimé que pour des motifs strictement définis et par l'autorité judiciaire, au lieu de l'être par un acte du gouvernement. L'expérience libérale tentée par l'Empire battait son plein quand le désastre de Sedan et la chute du régime vinrent interrompre cette intéressante évolution d'un gouvernement autoritaire vers une certaine liberté.

Le 6 juin 1868 est promulguée la grande loi, libérale malgré ses restrictions, sur le droit de réunion. Elle s'intitule « loi sur les réunions publiques », et ne vise que ces dernières. Les réunions privées continuent à bénéficier d'un régime de pleine liberté tandis que

les associations demeurent régies par les articles 291 à 295 du Code Pénal et la loi du 10 avril 1834.

L'article 1 de cette loi de 1868 consacrait un principe inverse de celui créé par le décret de 1852 soumettant les réunions, tout au moins celles de plus de vingt personnes, à la nécessité de l'autorisation : « Les réunions publiques peuvent avoir lieu sans autorisation préalable sous les conditions prescrites par les articles suivants ». Seulement, une restriction intervient tout de suite à cette proclamation libérale. L'alinéa 2 de l'article 1 décidait en effet : Toutefois, les réunions publiques ayant pour objet de traiter de matières politiques ou religieuses continuent à être soumises à cette autorisation. »

En outre, si les réunions non politiques et religieuses pouvaient se tenir sans autorisation préalable, il fallait faire une déclaration au préfet de police ou au préfet pour les départements. L'article 13 de cette loi leur donnait, s'ils le jugeaient à propos, la possibilité d'ajourner la réunion qu'ils estimaient de nature à troubler l'ordre public. Le ministre de l'Intérieur pouvait en outre l'interdire.

En quoi consistait cette déclaration ? Elle indiquait les noms, adresses et domiciles des déclarants, le local, le jour et le lieu de la séance, ainsi bien entendu que l'objet spécial et déterminé de la réunion. Signée par sept personnes domiciliées dans la commune où devait avoir lieu la réunion, cette déclaration était remise aux autorités de police qui en donnaient un récépissé qu'il fallait présenter à toute réquisition de ces autorités. Trois jours francs, trois jours entiers, devaient s'écouler entre la délivrance de ces récépissés et la tenue de la réunion.

Celle-ci ne pouvait avoir lieu que dans un local clos et couvert. Les murs seuls ne suffisant pas, et un toit étant nécessaire, on discuta longtemps pour savoir si un lieu tel qu'un hangard recouvert d'une bâche ou d'un vitrage était un lieu clos et couvert.

La réunion ne pouvait avoir lieu au delà de l'heure fixée pour la fermeture des cafés ou autres établissements publics. Elle devait comporter un bureau, d'au moins trois personnes, chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, d'éviter en particulier qu'une réunion non politique ou religieuse ne dévie sur un sujet de cet ordre.

Enfin, un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, revêtu de ses insignes, pouvait assister à la séance et occuper une place de son choix. Il avait le droit de prononcer la dissolution de la réunion si celle-ci devenait tumultueuse ou si elle s'égaraient sur un sujet qui n'était pas conforme à celui mentionné dans la déclaration.

Tel était le régime de la liberté de réunion d'après la loi de 1868. Il s'agissait d'une liberté assez limitée, car il n'est pas facile d'éviter qu'un sujet, même littéraire ou scientifique, ne présente un aspect plus ou moins politique. Signalons enfin que tout le titre II de cette même loi était consacré aux réunions électorales dont les formalités étaient simplifiées.

Après les mesures libérales puis restrictives à raison des nécessités, prises par le Gouvernement de la Défense Nationale en 1870-71, le pouvoir fut exercé par l'Assemblée Nationale. Conservatrice, catholique en majorité royaliste, elle était cependant assez libérale ;

toutefois la liberté de la presse, du colportage des écrits et imprimés l'effrayait et cet état d'esprit se traduit dans la loi du 9 décembre 1875 restreignant la compétence du jury. Mais rien ne fut changé à la liberté de réunion telle qu'elle résultait de la loi de 1868.

En 1875, la France se donne la Constitution Républicaine qui la régit toujours. Elle ne contient pas de déclaration des droits de l'homme, pas d'affirmation doctrinale quelconque, et c'est peut-être à cela qu'elle doit sa souplesse et sa durée. En particulier, nous ne trouvons dans son texte aucun article, comme l'article 69 de la Charte de 1830 promettant une série de lois libérales et cependant celles-ci devaient être nombreuses...

Nous arrivons ainsi à la loi du 30 juin 1881 qui est encore aujourd'hui la loi fondamentale sur la liberté de réunion.

Votée sous le premier ministère Jules-Ferry, elle était née à l'origine d'une proposition de M. Naquet, déposée à la Chambre des Députés le 31 mai 1878 et d'une autre proposition de M. Louis Blanc, ancien membre du Gouvernement Provisoire de 1848, en date du 1^{er} juin 1878. Cette loi est une manifestation de la phase politique appelée par certains auteurs « La République aux Républicains », période politique succédant à l'Ordre Moral et à la Trêve des Partis (1877-1879). Aux élections de 1879 le parti républicain, déjà en majorité à la Chambre des Députés, l'emporta au Sénat. Aussitôt au pouvoir il se mit à faire une législation libérale sur la presse et les réunions.

L'article 1 de cette loi du 30 juin 1881 déclare :
« Les réunions publiques sont libres. Elles peuvent

avoir lieu sans autorisation préalable, sous les conditions prescrites par les articles suivants ». C'est à peu près les termes de l'article 1 de la loi de 1868. Seulement il n'y a plus de restriction à l'égard des réunions politiques et religieuses. Toutes les réunions sans distinctions sont désormais libres. Toutefois, l'article 6, toujours en vigueur, interdit les réunions sur la voie publique.

En outre, l'article 7 précise : « Les clubs demeurent interdits ». Cet article a été abrogé par la loi du premier juillet 1901 sur la liberté d'association. Pareillement l'article 12 qui décidait que le décret du 28 juillet 1848 était abrogé sauf l'article 13 qui interdisait les sociétés secrètes, a été abrogé par la loi du 1^{er} juillet 1901.

La loi de 1881 supprime donc tout régime préventif prohibitif, toute autorisation préalable, mais elle maintenait un régime préventif simple ou réglementaire : La réunion publique doit être précédée d'une déclaration indiquant le jour, l'heure et le lieu de la réunion. Cette formalité, qui n'est plus depuis 1907 que facultative, constituait une double sauvegarde.

La déclaration tend d'abord à assurer l'ordre public, en permettant à la police prévenue de la tenue d'une réunion, de prendre les dispositions nécessaires pour que la tranquillité publique ne soit pas troublée. En second lieu, elle sauvegarde les réunions elles-mêmes contre les troubles, et leurs organisateurs sont en droit de compter sur l'action de la police pour protéger une liberté proclamée par la loi.

Cette déclaration organisée par la loi de 1881 devait être signée par deux personnes jouissant de leurs droits

civils et politiques et dont l'une au moins devait être domiciliée dans la commune où avait lieu la réunion. Elle devait indiquer leurs noms, qualités et domiciles, et devait être faite au préfet de police à Paris, au préfet dans les chefs-lieux, au sous-préfet dans les arrondissements, et au maire dans les autres communes. Il en était donné immédiatement récépissé ; vingt-quatre heures d'autre part, devaient s'écouler au moins entre celui-ci et la réunion.

Comme la loi de 1868, la loi de juin 1891 comportait des dispositions spéciales concernant les réunions électorales et contenues dans les articles 3, 4 et 5. Ces dispositions qui simplifiaient les formalités de tenue de ces réunions spéciales, n'ont plus qu'un intérêt historique, ayant été implicitement abrogées par la loi du 28 mars 1907.

Les réunions publiques ne peuvent se prolonger après onze heures du soir, toutefois dans les localités où la fermeture des établissements a lieu plus tard, elles pourront se prolonger jusqu'à l'heure fixée pour la fermeture de ces établissements.

Chaque réunion doit avoir un bureau composé de trois personnes au moins, et chargé de maintenir l'ordre dans la salle de l'assemblée. Enfin un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire peut être délégué, à Paris par le préfet de police, et dans les départements par le préfet, le sous-préfet ou le maire, pour assister aux réunions. Il choisit sa place. Remarquons qu'à la différence de la loi de 1868, il n'est pas nécessaire que ce fonctionnaire soit revêtu de ses insignes. En fait, ce représentant de la police devra les porter s'il veut, par exemple, dissoudre la réunion.

Telle est cette loi de 1881 dans ses grandes lignes. Il n'en sera pas fait ici un commentaire approfondi, d'autant plus que ce commentaire serait dans une grande mesure rétrospectif et ne présenterait guère d'intérêt.

Le régime des réunions tel qu'il vient d'être exposé brièvement n'a, en effet, fonctionné que de 1881 à 1907.

Le 9 décembre 1905 est votée la loi sur la Séparation des Eglises et de l'Etat : le culte n'est plus un service public, l'entretien matériel et le fonctionnement de tous les cultes seront assurés par le procédé des associations cultuelles dotées de la personnalité morale (1).

Cette loi a été faite sans avoir consulté les intéressés. Les gouvernants de 1905 ont renouvelé l'erreur des Constituants en prétendant donner un statut à l'Eglise catholique sans se préoccuper du consentement de cette Eglise représentée par le Pape. Le Législateur ayant créé les associations cultuelles, le Pape déclare ces organismes contraires au principe de la hiérarchie qui régit l'organisation intérieure de l'Eglise catholique.

L'Eglise ayant ainsi refusé de former des associations cultuelles, tout le système législatif échafaudé pour assurer l'exercice du culte est réduit à néant. Sous l'influence de M. Aristide Briand, rien ne fut changé aux manifestations du culte ; les églises restèrent ouvertes, les cérémonies continuèrent à y être célébrées et on chercha une nouvelle organisation

(1) Dans l'esprit du législateur elles devaient gérer les églises et recueillir le patrimoine religieux pour assurer la gestion du culte et les traitements des membres du clergé.

juridique pour fonder la liberté du culte catholique.

C'est alors que le Conseil d'Etat imagina d'assimiler les assemblées de fidèles à des réunions publiques, régies comme telles par la loi de 1881, en basant sa décision sur l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905. Par suite, les curés devaient faire une déclaration pour chaque assemblée de fidèles. Comme il peut y en avoir plusieurs par jour, notamment le dimanche, ce système ne pouvait, et en fait n'a jamais fonctionné.

Le législateur s'étant aperçu de son erreur se remit à la tâche. Le 2 janvier 1907 était votée une loi permettant aux fidèles et aux prêtres d'organiser le fonctionnement du culte catholique sous forme de réunions publiques à condition que les ministres du culte se soumissent à une seule déclaration par an.

Ce système n'était guère préférable au précédent : en effet, de deux choses l'une, ou bien les assemblées cultuelles sont des réunions, et en ce cas il faut les soumettre à la déclaration préalable pour chacune d'elles ; ou bien elles n'en sont pas, et il fallait instituer un système juridique spécial à ces assemblées. Mais exiger une seule déclaration par an est une pure « tracasserie » administrative qui ne correspond à rien. Le but de la déclaration était de protéger l'ordre public en prévenant la police qu'une réunion allait se tenir. A quoi, en conséquence, pouvait servir une seule déclaration par an ?

Les membres du clergé étaient disposés à accepter ce régime, quand le Pape intervint une fois de plus, et leur défendit de faire l'unique déclaration exigée par la loi.

Devant l'attitude du Saint-Siège, le législateur fran-

çais se trouva cruellement embarrassé par cette situation qu'il était loin de prévoir quand il avait voté un peu légèrement la loi de Séparation.

On vit alors cette chose curieuse : un gouvernement qui ne voulait plus avoir aucun rapport avec les Eglises (1) être obligé de légiférer sous la pression de la Papauté pour satisfaire ses désirs. Et c'est au plus autoritaire des Pontifes, Pie X, que la France doit la liberté totale des réunions. Au cours de la discussion à la Chambre des Députés, le 29 janvier 1907, M. Allard fit remarquer à l'Assemblée « ...que ce n'est pas l'amour de la liberté qui pousse le gouvernement à donner aux citoyens cette extension de la liberté : ce qui est vrai, c'est que le Pape ayant interdit au clergé français de s'incliner devant la loi de 1907 et l'unique déclaration pour les cérémonies cultuelles, comme il lui avait interdit de s'incliner devant la loi de 1905 et les associations cultuelles, le gouvernement s'est empressé de s'incliner. » M. Briand, ministre de l'Instruction Publique, ne cachait pas d'ailleurs les raisons de pacification du projet de loi qu'il déposait.

Le 28 mars 1907, le législateur français votait une nouvelle loi « relative aux réunions publiques » :

Article premier : « Les réunions publiques, quel qu'en soit l'objet, pourront être tenues sans déclaration préalable ».

Article 2 : « Sont abrogées, en ce qu'elles ont de

(1) Ce qui était une erreur considérable : c'était oublier l'ancestral conflit du Spirituel et du Temporel, c'était détruire l'œuvre de François I^{er} et de Napoléon I^{er} qui avaient toujours cherché à dominer la puissance de la Papauté, au lieu d'avoir l'air de s'en désintéresser comme le législateur de 1905.

contraire à la présente loi, les dispositions des lois des 30 juin 1881, 9 décembre 1905 et 2 janvier 1907 ».

Désormais les réunions publiques, tenues hors de la voie publique, sont libres. Plus d'autorisation, plus même de déclaration préalable, c'est le régime le plus libéral qu'ait jamais connu notre pays en matière de réunion, puisque même en 1789, on exigeait une déclaration préalable à la tenue des réunions.

La loi de 1907 a abrogé implicitement les articles 3 et 5 de la loi de 1881 qui consacraient un régime spécial pour les réunions électorales. Sans cette abrogation, le régime de ces dernières serait plus sévère que celui des réunions ordinaires.

Tout ce que nous avons dit plus haut quant à la nécessité pour une réunion d'avoir un bureau, d'accepter la présence d'un représentant de la police, de se conformer aux lois, de se terminer à une certaine heure (1), est toujours en vigueur.

L'article 6 de la loi de 1881 prohibant les réunions sur la voie publique est maintenu. Un décret-loi de 1935 a renforcé les pouvoirs de la police à leur égard. Une étude détaillée de cet important décret sera faite dans la seconde partie de cet ouvrage.

(1) L'article 1 de la loi de mars 1907 voté par la Chambre déclarait : « Les réunions publiques, quel qu'en soit l'objet, pourront être tenues sans déclaration préalable et à toute heure... » On aurait par ces mots, disent certains, solutionné la question délicate des messes de minuit. Mais une semblable mesure eût fourni un moyen commode d'éluder les règlements municipaux sur la fermeture des établissements publics ; dans les petites communes, sans police, les maires auraient dû « tolérer des réunions tapageuses qui sous le couvert de la loi n'auraient été que des assemblées de piliers de cabarets » disait M. LE PROVOST DE LAUNAY au Sénat, le 14 février 1907, qui fit disparaître les mots « à toute heure ».

Enfin, les lois de 1881 et 1907 ne visent, comme la loi de 1868, que les réunions publiques. Les réunions privées sont absolument libres : les autorités de police n'ont pas le droit de pénétrer dans des réunions privées ; à moins qu'il ne soit fait appel à ces autorités, de l'intérieur, ou que des désordres s'y produisent.

L'exposé détaillé du régime des réunions privées sera envisagé dans la deuxième partie de cette thèse, la différence entre réunion publique et réunion privée ayant été établie dans la première partie.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

DES RÉUNIONS EN GÉNÉRAL

« Les réunions sont des rassemblements d'individus formés dans des buts fort variés : entendre un orateur, manifester une opinion, prendre une résolution, ou tout simplement jouir du plaisir d'être ensemble », écrit M. Rolland (1). Les termes employés par l'éminent professeur de droit public, ont le mérite de montrer les aspects et les buts fort divers des réunions. Toutefois, il semble qu'on peut essayer de préciser la pensée exprimée par M. Rolland, en donnant de la réunion cette définition : « La réunion constitue un groupement momentané de personnes, organisé par une volonté préalable, en vue, soit d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions, soit de se concerter pour la défense d'intérêts » (2).

(1) Voy. ROLLAND, *Précis de droit administratif* (Dalloz, 1937, p. 371).

(2) Comp. la définition proposée par le Doyen HAUBIOLU dans son

Cette définition a l'avantage, croyons-nous, de faire ressortir les deux éléments essentiels qui caractérisent la réunion : 1° C'est un groupement concerté, mais momentané, d'individus ; 2° C'est un groupement formé en vue de l'échange d'idées ou d'opinions.

Ces éléments vont précisément permettre de différencier la réunion d'avec un certain nombre d'autres manifestations collectives : association, attroupement, spectacle, club...

Il faut, en effet, préciser d'abord les différences qui séparent les variétés de groupements. Ensuite, une autre distinction non moins importante devra être faite. Les réunions ne se déroulent pas toutes sous le même aspect. Certaines ont lieu dans un local fermé, dans un terrain privé, d'autres se tiennent dans un lieu public ou même sur la voie publique. Ainsi, deux catégories de réunions : réunions privées, réunions publiques. La distinction n'est pas toujours aisée ; nous essaierons cependant de la préciser, car les deux types d'assemblées sont soumis à un régime juridique différent.

SECTION I

COMPARAISON DES RÉUNIONS AVEC LES AUTRES GROUPEMENTS D'INDIVIDUS

A) Réunion et association

Dans l'étude historique à laquelle nous nous som-

Précis de Droit constitutionnel (Sirey, 1929), p. 666 : « La réunion se compose d'hommes qui se groupent momentanément dans le seul but d'être ensemble ou de penser ensemble. »

mes livrés dans le chapitre préliminaire, nous avons pu constater la confusion qui a longtemps régné dans les esprits et dans la législation entre la réunion et l'association.

Avant la Révolution française, réunion et association étaient confondues et soumises aux mêmes dispositions de loi.

Les premières traces de séparation se trouvent dans la Constitution de l'an III, dont les articles ne parlent que des associations et nullement de simples réunions. Dans un discours prononcé aux Cinq Cents, à la séance du 2 fructidor an VII, la distinction va s'accroître davantage. Le député Renault (de l'Orne) demande pour les citoyens le droit de se réunir et n'admet de restrictions que pour le droit d'association. Toutefois, la distinction, simplement amorcée, ne fut pas poussée plus loin, et le Code pénal de 1810 établissait une confusion fâcheuse entre réunion et association. Leur différence ne devait être nettement exposée, clairement conçue dans les esprits qu'au cours de la discussion de la loi du 10 avril 1834 qui rendait plus rigoureux le régime des associations.

Cette loi ne visait pas le droit de réunion : les travaux préparatoires et les débats parlementaires qui ont accompagné sa promulgation ne donnent lieu à aucun doute sur cette question (1).

« Se réunir, a dit un des orateurs, M. Hervé, à la Chambre des Députés, c'est vouloir s'éclairer et pen-

(1) Voir la discussion de cette loi au *Moniteur Universel*, notamment les numéros des 25 mars, 6 avril et 9 avril 1834.

ser ensemble ; s'associer, c'est vouloir se concerter, se compter et agir. La différence est immense ; le pays et les tribunaux ne sauraient s'y tromper ».

Le Garde des Sceaux, M. Martin (député du Nord), ajoutait : « Nous faisons une loi contre les associations et non pas contre les réunions accidentelles et temporaires qui auraient pour objet l'exercice d'un droit constitutionnel ».

Des déclarations identiques furent faites à la Chambre des Pairs par MM. Girod et Roederer.

La Constitution de 1848, dans son article 8, reconnaissait et mettait sur le même plan la liberté d'association et la liberté de réunion. Le décret du 25 mars 1852 déclarait applicables aux réunions, les articles du Code pénal et la loi de 1834 sur les associations. Mais la loi du 6 juin 1868 fit cesser cet état de choses et rendit à la distinction toute son importance. Depuis cette loi, la confusion entre les deux libertés est soigneusement évitée par la loi elle-même (loi de 1881 et 1907) et par la Jurisprudence (1). La confusion qui a longtemps régné entre les réunions et les associations est explicable à certains égards par leurs nombreux points de ressemblance.

Toutes les deux sont l'expression du sentiment grégaire, si naturel à l'homme, qui pousse ce dernier,

(1) Il est remarquable de constater que la loi allemande du 19 avril 1908 sur les associations-réunions (Vereingezetz) confond ces deux groupements dans une même réglementation. Voici par exemple le début de l'article 1 de cette loi : « Tous les ressortissants de l'Empire (Reichsangehoerigen) ont le droit de former, à toutes fins qui ne violent pas les lois pénales, des associations (Vereine) et s'assembler... »

pour lutter contre les périls divers de la vie, à se grouper avec ses semblables afin de les mieux surmonter. De plus, l'un de ces droits est précisément le mode d'exercice de l'autre : les associations supposent presque toujours à leur base la formation de réunions. Ce n'est pas là cependant une règle absolue. On peut concevoir une association dont les membres ne tiennent pas de réunions et dont les relations se font par correspondance. Par contre, si la réunion n'est pas en général conditionnée par l'association, si elle ne dépend pas de cette dernière, il n'en est pas toujours ainsi, comme nous le verrons en étudiant les clubs.

La simple durée des deux groupements n'est pas un moyen suffisant pour distinguer la réunion de l'association. On peut en effet très bien concevoir une série de réunions fort longues et, à l'opposé, imaginer une association d'une durée extrêmement brève.

L'association se sépare de la réunion par son caractère de permanence. Dans la première domine le caractère de constitution organique et de contrat. Toute association comporte entre ses membres un contrat, ou son équivalent, un pacte statutaire qui apparaît jusque dans les assemblées qu'ils tiennent.

Au contraire, la réunion est un groupement momentané et accidentel. Aucun engagement, même tacite, ne lie les assistants d'une réunion. Souvent ils ne se connaissent pas d'ailleurs ; ils restent indépendants les uns des autres, même dans le cas où ils votent une résolution commune. Et quand ils sont dispersés, il ne reste rien de leur organisation embryonnaire.

Cette différence irréductible entre réunion et association se cache sous tous les qualificatifs donnés par

les tribunaux, d'accidentelles, de temporaires, de momentanées, donnés aux réunions. Elle explique seule la crainte maintes fois exprimée que les associations ne deviennent un Etat dans l'Etat. La permanence qu'on leur attribue n'est, en somme, qu'un résultat ordinaire du contrat qui est à leur base.

En 1834, le Garde des Sceaux disait : « Les réunions et les associations ne doivent pas être confondues... Les réunions ont pour cause des événements imprévus, instantanés, temporaires ; le motif venant à cesser, la réunion cesse avec lui. Les associations, au contraire, ont un but déterminé et permanent ; un lien unit entre eux les associés... » (1).

Cette distinction entre l'association et la réunion a été consacrée par de nombreux et anciens arrêts de la Cour de Cassation (22 juillet 1837 et 12 août 1838).

Plus près de notre époque, la même Cour décidait le 1^{er} juillet 1881 (2), qu'on ne se trouvait pas en présence d'éléments formant une association, dans le seul fait d'une assemblée habituelle de jeunes gens dans la chambre d'un prêtre ou même dans un local loué à cet effet par ce dernier.

Par contre, la Cour d'Orléans a décidé, par arrêt du 30 mars 1886 (3), qu'il y a association dans le fait pour un certain nombre de personnes, de se réunir plusieurs fois par semaine dans un local déterminé pour étudier des morceaux de musique destinés à être joués au cours de fêtes et concours, même s'il n'existe aucun

(1) *Moniteur Universel* du 25 mars 1834.

(2) D. P. 1881.1.147.

(3) D. P. 1887.2.118.

statut, aucune pénalisation contre les membres absents à la réunion, aucune caisse commune. La Cour a estimé cependant qu'il y avait association de fait à raison de l'existence d'une entente durable et de la poursuite d'un but permanent.

La différence entre réunion et association, parfois assez subtile, comme le montrent ces deux arrêts, constitue une question de fait laissée à l'appréciation des tribunaux judiciaires et des Cours d'Appel, la Cour de Cassation se bornant à contrôler la légalité d'application des mesures édictées contre ces deux groupements.

Quoi qu'il en soit de cette distinction ainsi précisée, nous laisserons de côté les associations régies libéralement par la loi du 1^{er} juillet 1901, et nous ne nous occuperons que des réunions proprement dites.

B) *Réunions et clubs*

Les clubs nous viennent d'Angleterre où leur origine remonte à un couple de siècles environ. Dans ce pays il consistait, au début, en une réunion, sans caractère politique, de quelques amis groupés dans une taverne pour y boire, chanter et danser. Les femmes en étaient traditionnellement exclues. Puis ces réunions se transformèrent en assemblées politiques ; leurs habitués formèrent des comités chargés de préparer les séances. Il se constitua ainsi à Londres un grand nombre de clubs, les uns politiques (Carlton Club, Conservative Club...), les autres mondains ou corporatifs (Atheneum, Oxford and Cambridge University Club, Army and Navy Club...).

L'institution passa en France sous l'Ancien Régime, sous le nom même de club ou celui de cercle. Ces derniers étaient mondains et littéraires, tandis que les premiers présentaient un caractère de plus en plus politique. Leur existence était loin d'être uniforme et régulière. Sous la Révolution, l'importance considérable des différents clubs (clubs des Feuillants, des Jacobins, des Cordeliers...) a été signalée dans notre chapitre sur l'histoire des réunions.

Nulle part la loi n'a défini les clubs. L'article 7 de la loi du 30 juin 1881 ne s'en occupait que pour les interdire. Cet article devait être abrogé par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Sous les gouvernements autoritaires ou simplement opposés à la liberté d'association, les clubs étaient bien entendu prohibés, et pour être plus sûr que cette interdiction serait respectée, les réunions privées ou secrètes étaient sévèrement réglementées. (Confér. le décret du 28 juillet 1848).

Clubs et réunions ont été longtemps compris dans la même suspicion de la part du législateur qui confondait, volontairement d'ailleurs, ces deux groupements d'individus.

De fait, il est fort difficile, en l'absence de définition légale, de préciser ce qu'est exactement un club.

Tel qu'il a été pratiqué en France pendant et depuis la Révolution, le club est une association politique le plus souvent formée d'un certain nombre de membres permanents, à laquelle vient se juxtaposer une réunion comprenant parfois des auditeurs introduits à titre exceptionnel ou sous certaines conditions dans la salle des séances du club.

Au cours de la discussion de la loi de 1881 sur les réunions, lors du vote de l'article 7 qui devait interdire les clubs, M. Clémenceau demanda ce qu'il fallait entendre par ce terme. M. Constans, ministre de l'Intérieur, répondit : « (les clubs sont) des réunions publiques ayant un caractère manifeste de périodicité, présidées par une personne désignée à l'avance, tenues sous la direction d'un bureau préalablement organisé, et désignées le plus souvent par un nom emprunté au local où la réunion a lieu ».

M. Clémenceau proposa alors d'ajouter au texte projeté de l'article 7 la disposition suivante : « Ne seront pas considérées comme clubs, les assemblées publiques et politiques non permanentes qui ne se réunissent que pour la discussion d'un objet déterminé. » Le rapporteur de l'article, M. Gatineau, fit rejeter cet amendement comme inutile et dangereux.

M. Naquet disait des clubs : « Ce sont des réunions greffées sur des associations ». En 1868, au cours de la discussion de la loi sur les réunions publiques, qui maintenait la prohibition déjà édictée à l'égard des clubs, M. Emile Ollivier était plus catégorique. « Le club, disait-il, constitue toujours une association, c'est son caractère dominant. Le club est une association dont le but est d'organiser et de diriger les réunions publiques » (1).

Ces définitions successives montrent bien le caractère hybride de cette institution. On se trouve en présence, à la fois d'une réunion puisque le public y est admis, et d'une association, puisqu'il y a des membres perma-

(1) *Moniteur Universel* du 15 mars 1868.

nents liés entre eux par un engagement (statuts, cotisations...).

Le caractère d'association est d'ailleurs prépondérant, puisque le club suppose un noyau de membres associés réunis par un lien durable et permanent.

Sans doute, le club renferme un élément de réunion, mais celui-ci est d'un caractère spécial. Tous ceux qui assistent à la séance d'un club ne peuvent exercer un même droit.

En principe, seuls les membres permanents peuvent prendre la parole et participer aux votes qui suivent les délibérations de l'assemblée, et le public qui assiste aux séances n'a aucune part aux délibérations ni aucune action sur le vote qui les sanctionne.

Ainsi, les clubs sont à la fois des associations et des réunions publiques ou privées d'un caractère spécial. Cette dualité d'éléments entraîne comme conséquence la soumission du club au régime des associations et à celui des réunions. En tant qu'association, le club doit se conformer aux règles édictées par la loi du 1^{er} juillet 1901. En tant qu'instrument d'organisation de réunions, le club doit respecter les prescriptions édictées par les lois qui régissent ces dernières. Aussi ne traiterons-nous jamais à part les réunions organisées par les clubs, puisqu'elles sont soumises au régime du droit commun.

C) Réunions et autres formes de groupements

1° *Réunions et Spectacles.* — Il y a intérêt à distinguer le spectacle des réunions. Ces dernières, en effet, sont libres depuis les lois de 1881 et 1907. Au con-

traire, les spectacles jouissent d'une liberté beaucoup moins considérable. D'abord les théâtres et les spectacles cinématographiques peuvent être censurés avant toute représentation par une commission de censeurs à Paris, et par les préfets dans les départements. En outre, les maires et les préfets peuvent interdire toute représentation théâtrale ou cinématographique qui risque d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public, à raison de leur caractère immoral ou même politique. Il faut ajouter que pour les spectacles dits « de curiosité », les pouvoirs de police sont beaucoup plus étendus : l'interdiction d'un tel spectacle est à la discrétion des autorités publiques.

La distinction entre la réunion et le spectacle ne peut consister dans la gratuité : l'admission à une réunion peut être subordonnée au paiement d'un prix même minime, au contraire, un spectacle quel qu'il soit, peut être entièrement gratuit.

M. Michel, commissaire du gouvernement dans l'affaire René Benjamin, qui a donné lieu à un arrêt célèbre du Conseil d'Etat (1), s'est livré à une analyse précise de la notion de réunion et de celle de spectacle ; il s'est demandé, notamment, si la conférence était un spectacle ou une réunion.

« La réunion, dit-il, constitue un groupement momentané de personnes formé en vue d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions ou de se concerter pour la défense d'idées ou d'intérêts... On pourrait se demander si une conférence littéraire comme celle que devait faire M. René Benjamin, ne présente pas quel-

(1) D. P. 1933.III.57.

qué analogie avec un spectacle, les personnes qui y assistent étant attirées par un sentiment de curiosité analogue à celui qui anime les spectateurs dans une salle de théâtre. Mais c'est cependant plutôt une réunion que constituent les auditeurs d'une conférence, puisqu'ils viennent assister à un exposé d'idées ou d'opinions. D'ailleurs, l'ancien article 4 de la loi 1881, abrogé en 1907, disait que « la déclaration devait faire connaître si la réunion avait pour but une conférence, une discussion publique... » ce qui faisait rentrer sans doute possible les conférences parmi les réunions visées par la loi ».

Ainsi, pour M. Michel, la conférence est, en général, une réunion, parce que les auditeurs viennent y chercher l'exposé d'idées ou d'opinions. En réalité, il est difficile de donner une règle générale à ce sujet. Aussi faisons-nous nôtre le système préconisé par M. Waline (1). Cet auteur de droit public propose de tenir compte du mobile qui pousse les auditeurs à se rendre à la conférence.

Ceux-ci se sont-ils déplacés pour entendre débattre des intérêts et des idées qui leur tiennent à cœur, pour se faire une opinion, ou encore pour écouter l'exposé d'une doctrine politique opposée à la leur... M. Waline déclare qu'on se trouve en présence d'une réunion :

Est-ce, au contraire, uniquement pour entendre un orateur célèbre, goûter sa parole plutôt que ses idées, est-ce pour entendre un romancier, un auteur dramatique célèbre : il s'agit d'un spectacle plutôt que d'une réunion. Ce n'est pas l'exposé des idées, ni leur

(1) M. WALINE, *Qu'est-ce qu'une réunion publique* (D. H. 1937, chronique, p. 73).

importance, mais la personne du conférencier, qui est en cause.

Aussi M. Waline voit dans l'affaire Benjamin un spectacle de curiosité. Ce point de vue paraît devoir être approuvé : ce que les spectateurs qui projetaient de se rendre à cette conférence désiraient y trouver, c'était moins une étude des œuvres de Courteline et de Sacha Guitry, sujet de la conférence, que René Benjamin lui-même, célèbre par la causticité de son esprit satirique. Et d'ailleurs M. Michel reconnaît lui-même qu'un sentiment de curiosité analogue à celui qui anime les spectateurs dans une salle de théâtre, attirait les auditeurs de cette conférence.

Ainsi, selon que ce sentiment de curiosité l'emporte ou non sur la considération de l'exposé propre d'idées ou de la défense d'intérêts, il semble qu'on se trouve en présence d'un spectacle ou d'une réunion.

Bien entendu, il est superflu de préciser que nous laissons de côté dans cette thèse tout ce qui concerne la liberté des spectacles sous ses différentes formes : théâtres, cinémas, cafés-concerts...).

2° *Réunions et cours de l'enseignement.* — Il n'est pas sans intérêt également de distinguer la réunion proprement dite, d'un cours de l'enseignement public ou privé. Alors que la première n'est soumise à aucune formalité préalable à sa tenue, ceux qui décident d'enseigner doivent se conformer aux règles établies par la loi du 12 juillet 1875.

La distinction entre les deux institutions réside dans des différences de fait. D'abord, à la base des cours de l'enseignement, existe un certain élément de perma-

nence. Ensuite, il faut noter que pour participer aux cours, il est nécessaire, le plus souvent, d'être inscrit préalablement, gratuitement ou non. Enfin l'assiduité aux cours est sanctionnée généralement par un diplôme, ce qui n'est pas le cas pour une réunion ordinaire.

3° Il nous reste simplement à définir un certain nombre de réunions d'un caractère particulier, et dont il sera parlé en détail au cours de cette thèse.

Le chapitre I de la seconde partie étudiera notamment

a) *Les attroupements*. — Ce ne sont que des réunions sur la voie publique, revêtant la plupart du temps un caractère spontané, mais dénotant de la part de ses membres un esprit et une volonté d'entente pour la poursuite d'un but quelconque. L'attroupement, qu'il soit armé ou non, est à juste titre traité avec sévérité par le législateur, car son existence constitue généralement un trouble pour l'ordre public.

b) *Les cortèges*. — Ce sont encore des réunions sur la voie publique, mais dont les assistants au lieu de se déplacer en désordre comme dans l'attroupement, se conforment à un ordre prévu par les organisateurs de cette manifestation. Pendant longtemps ils étaient libres, sauf interdiction possible par les autorités de police. Depuis le décret d'octobre 1935, ils sont soumis au régime de la déclaration préalable et sont regardés avec défaveur par le législateur à raison des troubles qu'ils ont engendré en février 1934.

c) *Les processions*. — Manifestations extérieures du culte catholique, principalement, celles-ci ne sont, en somme, que des cortèges revêtus d'un caractère religieux. Celui-ci résulte principalement de la présence essentielle du clergé, qu'il soit revêtu ou non de ses insignes. Cette condition minima est exigée par la Cour de Cassation (Cass. 11 février 1904. D. P. 1905. 1.488), (Cass. 20 nov. 1905. D. P. 1906. 1.103), (Cass. 10 juin 1903. D. P. 1904. 1.415 et notes).

Le décret de 1935 sur les cortèges n'a pas limité la libéralité du régime antérieur pour les processions traditionnelles conformes aux usages locaux, qui demeurent régies par l'article 27 de la loi du 5 décembre 1905, laquelle renvoie aux articles 95 et 97 de la loi municipale du 5 avril 1884.

SECTION II

RÉUNIONS PUBLIQUES ET RÉUNIONS PRIVÉES

Nous allons aborder dans cette section une question fort importante et pour laquelle il est d'ailleurs fort difficile de trouver une solution nette : quelle est la différence entre une réunion publique et une réunion privée ?

Il faut d'abord noter que ces deux variétés de réunions ont été souvent soumises au même régime, surtout aux époques de gouvernement autoritaire. Parfois même les réunions privées, par hantise des sociétés secrètes, ont été traitées plus durement que les réunions publiques. Le décret du 28 juillet 1848 soumettait les réunions non publiques à la formalité d'une

déclaration préalable à la municipalité et même à la nécessité d'une autorisation préalable si elles avaient un but politique (art. 14 et 15 de ce décret).

Aujourd'hui les réunions privées ne sont pas soumises aux mesures de police répressives édictées par la loi de 1881, modifiée en 1907 à l'égard des réunions publiques. Les premières sont donc libres de la façon la plus absolue. Les hommes n'ont jamais aimé qu'on pénètre dans l'intimité de leur domicile. Pour reprendre une expression fort juste, le Français aime que l'action de la police s'arrête devant « le mur de la vie privée ». Les réunions privées ne sont soumises à aucunes mesures préventives : pas d'autorisation ni de déclaration préalable, pas d'interdiction possible, ni de mesures réglementaires, pas de surveillance de police, pas d'heure limite pour la fermeture et la dissolution de la réunion. Pas de visite donc de la part de la police, sauf dans les cas prévus par la loi et suivant les formes qu'elle prescrit.

Cette liberté des réunions privées est une conséquence de l'inviolabilité du domicile qui consiste dans le droit, pour chaque citoyen, de ne recevoir chez lui que ceux qu'il y veut bien admettre. Cette inviolabilité du domicile est garantie par l'article 184 du Code pénal, et l'article 1037 du Code de Procédure civile. La liberté des réunions privées comporte donc les mêmes exceptions que l'inviolabilité du domicile, dont les principales sont contenues dans les articles 36 et 87 du Code d'instruction criminelle, 52 du Code pénal, 587 et 588 du Code de procédure civile, et dans les lois des 19-22 juillet 1791, titre I, article 8, du 5 fruc-

tidor, an III, article 353 et 28 germinal, an VI, article 131.

Des intérêts très importants s'attachent à cette distinction des réunions privées et des réunions publiques. Ils peuvent être groupés au triple point de vue du droit fiscal, du droit pénal, et du droit public.

1° Intérêts au point de vue fiscal :

a) *Droits d'auteurs*. — Une œuvre qui n'est pas tombée dans le domaine public ne peut être jouée « ...sur aucun théâtre public... sans le consentement formel et par écrit des auteurs » (art. 3 du décret des 13-19 janvier 1791 relatif aux spectacles, et l'article 428 du Code Pénal). La Jurisprudence n'a pas limité l'application de ce texte au simple théâtre, elle l'a étendue à toutes les réunions publiques, exceptant seulement les réunions privées de l'autorisation des auteurs (1). (Rennes, 9 février 1892 D.P. 1893-2-268) (Cass. Crim., 21 juillet 1881. D. P. 1881.1.391).

b) *Droit des pauvres*. — Organisé par les lois du 7 frimaire et 8 fructidor, an V, ce droit est une des plus anciennes taxes sur les réunions. Sa caractéristique est, précisément, de ne pouvoir être perçue que sur les réunions publiques, à l'exclusion des assem-

(1) Cour de Paris, 4 novembre 1890, D. P. 1891.2.203. Un écrivain peut donner communication à sa famille et à ses amis dans l'intimité d'une œuvre qui ne lui est pas personnelle ; mais il ne peut la produire dans une assemblée où il appelle des étrangers, des représentants de la presse, et en outre lorsqu'il s'agit manifestement non plus d'une distraction domestique, mais d'une véritable épreuve de l'œuvre en partie publique.

blées privées. (C. E. 30 avril 1836, Rec. p. 313 ; C. E. 20 nov. 1885, Rec. p. 855).

c) *Taxes sur les spectacles.* — Cette taxe de l'Etat fut créée par l'article 13 de la loi du 30 décembre 1916 et révisée par l'article 93 du décret-loi du 28 décembre 1926. Ces textes rendent imposables les « théâtres, cafés-concerts symphoniques, etc... exhibitions, jeux et amusements assimilables auxquels le public est admis moyennant paiement, salons et expositions diverses... ». Pour que les réunions soient imposables, il faut donc qu'elles soient caractérisées par la présence du public.

2° Intérêts au point de vue du droit pénal :

La notion de publicité intervient pour la qualification des délits de presse commis dans les réunions publiques et réprimés par la loi du 29 juillet 1881 (art. 23 et suiv.) sur la liberté de la presse.

Art. 23, loi du 29 juillet 1881 : « Seront punis comme complices d'une action qualifiée crime ou délit ceux qui, soit par des discours, cris ou menaces proférés dans les lieux ou réunions publics, soit par des écrits, des imprimés vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans les lieux ou réunions publics... ».

Le délit envisagé par cet article suppose deux conditions pour sa réalisation :

1° L'intention coupable ;

2° La publicité caractérisée *notamment* par les discours, cris ou menaces *proférés* dans les lieux ou réunions publics. Le délit n'existe qu'autant que celui qui a tenu le propos tombant sous l'application d'un

article de la loi du 29 juillet 1881, a en même temps, voulu le rendre public (1).

3° Intérêts quant au régime des réunions.

Nous rappelons ici, que les réunions publiques, bien que libres en principe, c'est-à-dire dispensées d'autorisation et de déclaration préalable, sont soumises à la surveillance de la police et à la réglementation édictée par les autorités de police municipale, qui peuvent les interdire préventivement si l'ordre public l'exige. Au contraire les réunions privées sont entièrement libres. Toutefois depuis un décret du 23 octobre 1935, une tendance « policière » se fait jour, visant à les assimiler chaque fois qu'elles sont susceptibles de troubler le bon ordre, à des réunions publiques, pour les interdire comme ces dernières.

Tout en reconnaissant la justesse de cette remarque et le danger de ce procédé pour la liberté de réunion, il semble qu'il n'y a là qu'une mesure exceptionnelle prise à l'égard de quelques réunions privées. Nous croyons encore à l'existence d'une assez grande liberté pour ces dernières. Il faut noter, en effet, que depuis le décret du 23 octobre 1935, beaucoup d'organiseurs de réunions, pour échapper à la prohibition des réunions publiques, intitulent les assemblées qu'ils organisent « réunions privées » ou « réunions sur invitations personnelles ». Ces réunions ne sont privées, ces invitations ne sont personnelles, que de nom ; en

(1) Rappelons que les délits de presse sont principalement : la provocation aux crimes et délits (art. 24 et 25, loi du 29-7-81), les délits contre la chose publique (art. 26), les délits contre les personnes (diffamations et injures, art. 29) et l'outrage aux bonnes mœurs (art. 28).

fait on se trouve en présence, bien souvent, de véritables réunions publiques, assimilées pour des raisons pratiques — éviter l'interdiction — à des réunions privées.

Il ne faut donc pas prétendre, comme le voudraient certains publicistes, qu'il n'y a plus intérêt à distinguer au point de vue du droit public, la réunion publique de la réunion privée. Bien au contraire, il est plus que jamais nécessaire de faire cette séparation, afin de démasquer la fausse réunion privée. Quand cette distinction est faite, on s'aperçoit alors qu'il n'est pas tout à fait exact d'affirmer, que depuis le décret de 1935 il n'y a plus de liberté des réunions. Cela n'est vrai malheureusement que pour les réunions publiques, et demeure la très rare exception pour les réunions dignes de ce nom (1).

Préciser les caractères qui permettent d'établir la différenciation des réunions publiques et des réunions privées est donc très nécessaire.

Le législateur n'a nulle part défini les expressions « public » et « privé ». Il ne l'a fait en particulier, ni dans la loi du 30 juin 1881 relative aux réunions, ni dans celle du 29 juillet 1881 qui réglemente la liberté de la presse.

Aussi, en l'absence de définition légale, les termes « public » et « privé » sont caractérisés par une extrême relativité.

Bien que la Jurisprudence, surtout judiciaire, se soit beaucoup occupée de cette question, il est cepen-

(1) Dans l'article de M. WALINE *précité* (D. H. 1937), cet éminent auteur de droit public se demande précisément si la plupart des réunions privées ne sont pas en fait des réunions publiques.

dant impossible de tirer de l'étude des arrêts un critérium de distinction certain, car les tribunaux restreignent ou étendent la portée des termes « public » ou « privé » suivant qu'il s'agit d'envisager le caractère d'une réunion au point de vue du droit pénal (délits de presse, outrage aux mœurs) ou au point de vue du droit fiscal ou du droit public.

La Cour de Cassation a décidé, depuis longtemps déjà, que l'appréciation du caractère privé ou public d'une réunion était une question de fait, qu'il appartenait aux juges du fait de déterminer d'après les circonstances de tenue et d'organisation de la réunion (Cass. 7 et 9 janvier 1869, et 26 décembre 1874).

Certains arrêts du Conseil d'Etat, rendus relativement au droit des pauvres, décident du caractère public ou privé des réunions, sans en exposer les motifs. (C. E. 21 avril 1836, Rec. p. 313 ; C. E. 27 juillet 1883, D. P. 1885.3.32).

Par contre un arrêt du 20 novembre 1885 (Rec. D. 855 et D. P. 1887.3.53) où le Conseil d'Etat déclare publique, une représentation pour les motifs suivants : la réunion était publique, bien qu'on n'y fut admis que sur billet nominatif, parce qu'en réalité les billets étaient remis en blanc à des dames patronnesses, qui y inscrivaient le nom du titulaire au moment seulement où elles le lui donnaient. Les cartes d'entrée étaient en fait remises au premier venu.

C'est donc par l'étude de la Jurisprudence qu'on peut essayer de dégager un critérium de distinction entre réunions publiques et réunions privées.

En effet, bien que les définitions abondent, nous croyons qu'il est difficile d'en donner une précise. On

a dit parfois : la réunion publique est celle où le public est admis. S'exprimer ainsi ne résout pas le problème, puisqu'il s'agit de préciser ce qu'on doit entendre par « le public ».

Il est donc préférable d'envisager les différents critères et de voir quels sont les éléments permettant de distinguer le mieux, les deux types de réunions.

a) *Critérium du nombre des assistants.* — Quand aucune limite n'est fixée au nombre des spectateurs, certaines décisions de justice admettent que la réunion est publique. Ainsi, parce que le recrutement d'une réunion était extrêmement restreint et n'était pas susceptible d'extension, un arrêt de la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation a rejeté le pourvoi formé contre un arrêt qui avait reconnu un caractère privé aux réunions d'une société chorale. Les juges du fond s'étaient fondés sur ce fait que, cette société n'ayant pas pour but de donner des concerts « n'était en réalité qu'une école musicale, que les séances n'apparaissaient pas comme des concerts proprement dits, mais comme des cours professés dans l'établissement et comme de exercices destinés à stimuler le zèle des élèves, que le public n'était pas admis à ces séances... » Néanmoins, quelques invitations avaient été tolérées parce qu'elles étaient gratuites, et semblait-on lire à travers le texte de l'arrêt, parce qu'elles étaient peu nombreuses.

Par contre en 1854, la Chambre Criminelle (16 déc. 1854, S. 1855.1.77) considère que les concerts donnés par une association d'artistes offrent un caractère public quand le nombre des sociétaires est illimité.

Dans le même sens et pour une affaire semblable, la Cour de Cassation reconnaît comme publique une réunion, à raison du nombre illimité des auditeurs (Cass. Crim. 5 février 1926, D. H. 1926, 236).

Cependant un arrêt de la Cour de Cassation du 21 janvier 1928 (D. H. 1928, 168) rendu à propos de l'affaire ayant déjà donné lieu à l'arrêt du 5 février 1926, casse la décision de la Cour d'Appel de Toulouse, Cour de renvoi, parce que celle-ci « ne s'est pas expliquée sur le point de savoir si les membres auditeurs avaient, dans les conditions où ils étaient recrutés, la qualité de sociétaires, et si des personnes étrangères à la Société n'avaient pas été admises à cette troisième audition, comme le portaient les constatations non dénuées de fondement du procès-verbal... ». Dans cet arrêt il n'est plus question du nombre illimité des assistants à la réunion, mais plutôt de leur qualité de membre, ou non, de la société musicale.

Il ne semble pas qu'on puisse, comme l'ont fait certains arrêts, déduire le caractère public ou privé d'une réunion par cela seul qu'il y est venu un grand nombre d'assistants. Certains auteurs y voient cependant un élément constitutif de la publicité des réunions.

Il faut se mettre en garde contre une erreur possible et remarquer que ces auteurs définissent la réunion publique par rapport à la publicité nécessaire, pour que se commettent les délits de presse.

La loi du 29 juillet 1881 donne au mot « public » un sens tout différent de celui que lui attribue la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion. Cette dernière loi dénomme réunion publique, celle qui est accessible

à tous ou à toute une catégorie d'individus remplissant des conditions spéciales.

Au contraire, dans le système de la loi sur la presse, la convocation individuelle et nominative ne suffit pas pour rendre privée une réunion au sens implicite de cette loi ; elle n'est pas le signe distinctif. Il convient avant tout de rechercher en matière de presse, la nature des rapports qui existent entre les personnes présentes. Voici par exemple une réunion composée de personnes invitées par lettres individuelles, sans qu'aucune relation de parenté ou d'intimité existe entre elles. Au sens de la loi du 30 juin 1881 ces réunions sont considérées comme privées (1). Au contraire, au sens de la loi du 29 juillet 1881 la réunion sera publique. Si dans cette réunion une personne allègue ou impute « un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération » d'une autre personne, il y aura diffamation commise en public (art. 29 de la loi de juillet 1881).

A l'opposé si des parents, des amis intimes se réunissent même sans invitation personnelle, la réunion sera privée au sens de la loi sur la presse, alors qu'il n'en sera peut-être pas ainsi au sens de la loi du 30 juin 1881 (2).

(1) A condition toutefois qu'elles soient tenues dans un lieu où on ne puisse voir ou entendre de l'extérieur ce qui s'y passe.

(2) Dès maintenant, il faut donc noter cette différence d'acception du terme « public » en matière de délit de presse et quant au régime des réunions. Dans le premier cas le critérium de l'invitation individuelle n'est pas suffisant, il faut pour les délits de presse tenir compte du nombre des assistants et de la nature des relations existant entre les membres d'une réunion (Cass. Crim., 9 nov. 1832 et 21 juin 1855 ; Paris, 19 mars 1885 et 8 juin 1896).

Il faut donc écarter l'influence sur le caractère de la réunion, du nombre des personnes qui y assistent. Toutefois il est bon de noter que plus une réunion devient nombreuse, plus il est difficile d'observer les conditions essentielles à la réunion privée. Mais il faut se garder de voir dans le chiffre trop élevé des assistants, une présomption suffisante pour déclarer la réunion publique. Il pourra y avoir de sérieuses présomptions en faveur de la publicité de la réunion; mais le juge n'aura pas dans ce seul fait, une preuve suffisante pour se prononcer dans ce sens.

b) Critérium de la nature du lieu de réunion.

Certains lieux sont publics par nature, c'est-à-dire nécessairement accessibles à toute personne quelle qu'elle soit et sans conditions, de nuit et de jour : telles sont les routes, les rues, les places publiques. Toute réunion fut-elle peu nombreuse, fut-elle faite sur convocation nominative, y est fatalement publique; la question ne fait aucun doute.

Mais certains lieux sont simplement destinés au public : tels sont les théâtres, les cafés, les églises... d'autres lieux à l'inverse sont d'ordinaires privés : il en est ainsi des maisons d'habitation, des jardins privés.

Pour ces deux dernières catégories de lieux, on s'aperçoit qu'il est impossible de s'attacher, pour distinguer une réunion privée d'une réunion publique, à la nature ou à la destination habituelle du lieu où elle se tient.

En effet, une réunion publique peut avoir lieu dans un domicile privé. Une personne peut toujours louer

un jardin, une pièce privée, aux organisateurs d'une réunion où n'importe qui pourra entrer : la réunion sera publique. Inversement, une réunion privée peut se tenir dans un local habituellement ouvert au public (salle de bal, café...).

La doctrine et la Jurisprudence sont d'accord sur ce point. Loin d'admettre l'influence du lieu sur le caractère de la réunion, la Cour de Cassation pose en principe que la réunion fixe seule la nature du lieu où elle se tient. Les lieux ordinairement publics par affectation : cabarets, théâtres... cessent de l'être du moment où il s'y tient une réunion privée (Cass., 9 janvier 1869, D. P. 1869.1.114).

A ce principe, outre l'exception due aux voies publiques dont nous avons parlé plus haut, il faut en signaler une autre qui vise le cas où la réunion se tient dans un local non enclos, dans un endroit où les personnes assemblées ne sont pas, à raison même de la configuration des lieux, isolées de celles qui ne participent pas à la réunion. La Cour de Cassation a décidé qu'est publique une procession qui a lieu dans un clos bordé par des voies publiques et des maisons habitées quand les passants et les habitants peuvent saisir les phases de la cérémonie aussi bien que s'ils y participaient (Cass., 4 mars 1892, D. P. 1893.1.267).

c) *Critérium de l'invitation personnelle.* — Un point hors de doute, c'est que la réunion privée est celle où tout le monde n'est pas indistinctement admis. D'après la Jurisprudence de la Cour de Cassation et la majorité de la doctrine, la réunion privée est celle à laquelle peuvent seules prendre part les personnes

munies d'une invitation personnelle et individuelle émanant de l'organisateur de la réunion.

Pour qu'il y ait, à l'opposé, réellement publicité, il faut que ceux qui assistent à une réunion soient recrutés d'une manière anonyme. Les organisateurs d'une réunion publique se sont adressés à la foule, et c'est cette dernière qui vient vers eux sans que jamais, voilà le point essentiel, un membre de cette foule ne sorte de son anonymat. C'est ce qui explique pourquoi les séances d'un théâtre aux places même limitées et numérotées, sont publiques, car jamais les spectateurs ne dévoilent leur personnalité et ne sont individualisés.

L'appel au public est toujours libellé d'une façon générale. Il est fait par voie d'affiches, d'insertions dans les journaux, par prospectus distribués même à domicile, ou par radiophonie. Il comporte forcément une imprécision qui empêche de le confondre avec une invitation individuelle. L'invité est une personne désignée nominativement et individualisée.

Pour que la réunion soit privée, il ne suffit pas encore qu'elle soit composée de personnes invitées individuellement, il faut en outre que l'entrée du local soit expressément interdite à toute autre personne et qu'il ne soit pas disposé de telle sorte que des étrangers puissent, du dehors, percevoir ce qui s'y dit.

Un arrêt de la Chambre des Requêtes du 6 décembre 1909 (D. P. 1910.1.496) précise cette idée de contrôle des membres des réunions privées. Une tenancière d'hôtel, M^{lle} Julia Guillon, avait invité ses clients à un bal donné par elle. La Société des Auteurs avait soutenu que ce bal était public et qu'il y avait lieu à perception de droits d'auteurs pour les morceaux

de musique exécutés au cours de ce divertissement. La Chambre des Requêtes rejette le pourvoi en se fondant sur la déclaration souveraine des juges du fond. Ceux-ci avaient constaté que les consommations étaient gratuites, et que si quelques personnes étaient entrées sans avoir été conviées par invitation individuelle préalable, elles avaient été présentées à la demoiselle Guillon, organisatrice de la réunion dansante, par des amis communs invités à celle-ci et n'y avaient été admises qu'avec son agrément. L'arrêt ajoute ce considérant intéressant : « Il importe peu que la veille du bal, un avis inséré dans un journal ait prié les amis et clients qui, par erreur, n'auraient pas reçu d'invitation, de considérer le présent avis comme en tenant lieu ; que cet avis, qui ne saurait à lui seul rendre le bal public, commandait une surveillance particulière, que le jugement constate que cette surveillance a été exercée tant par la demoiselle Julia Guillon que par une personne préposée à cet effet... »

Ainsi, l'idée qui ressort plus spécialement de cet arrêt est celle de surveillance et de contrôle exercés sur la personne même de l'invité (1).

Un arrêt de la Cour de Nancy (2) est conforme à cette doctrine quand il décide que le bal public est celui où le premier venu a le droit de se faire admettre, soit gratuitement si personne ne paie, soit après versement immédiat de la cotisation fixée par les organisateurs si ce bal est payant, parce que dans ce cas,

(1) Voy. Cass. et Req., 23 janv. 1907, D. P. 1910.1.430.

(2) Nancy, 18 juin 1870 (S. 1871.2.116).

aucun contrôle réel n'est exercé sur les membres du bal.

Par conséquent, il ne suffit pas d'exiger une invitation personnelle pour que la réunion devienne privée, il faut que cette invitation, à son tour, présente certains caractères. Il n'est pas nécessaire qu'elle soit écrite. Une invitation orale suffit (Cass., 7 janv. 1869, D. P. 1869.1.114). En fait, les nécessités du contrôle exigeront souvent, surtout si la réunion est assez nombreuse, un signe extérieur qui prouve l'invitation. Ce signe se manifestera par une lettre de convocation, une carte d'entrée signée de l'organisateur de la réunion ou de son délégué. Mais ce n'est pas là, répétons-le, une condition essentielle.

Ecrite ou non, l'invitation doit réunir trois conditions :

1° L'invitation doit être personnelle.

Cela ne veut pas dire que le nom de chaque participant de la réunion ait nécessairement besoin d'être inscrit sur la carte d'entrée qui lui est remise. Ainsi la carte adressée à un père de famille lui permettra d'entrer avec ses enfants (1).

Le caractère essentiel de l'invitation personnelle c'est de ne pouvoir servir qu'à la personne à qui elle est destinée : une invitation au porteur n'est pas personnelle.

De même, si les cartes d'entrée sont distribuées avec une facilité excessive, voire sur la voie publique, au premier venu ou à quiconque en fait la demande,

(1) Cass., D. P. 1869.1.113 et la note.

ou si une carte unique fait entrer plusieurs personnes (1), la réunion sera publique.

Ainsi un arrêt rapporté au *Dalloz Périodique* de 1869.2.131, refuse le caractère privé à une réunion électorale avec les considérants suivants : « Attendu que les cartes imprimées, préparées pour convier à la réunion, ont été distribuées non seulement à domicile, celles-ci presque toutes sans adresse, mais encore sur la voie publique, qu'il en a été délivré plusieurs à la fois à des personnes seules qui les ont ensuite remises à qui bon leur a semblé ; qu'il en a été encore distribué à la porte de l'habitation du prévenu à quiconque s'est présenté pour en demander ; que plusieurs personnes ont été admises à la réunion avec une carte unique ; et qu'enfin un assez grand nombre qui n'en étaient pas munies se sont introduites dans la dite habitation (lieu de la réunion) et ont assisté à cette même réunion ; attendu qu'il résulte de ces constatations souveraines de fait, qu'il ne s'agissait pas d'une réunion privée, mais d'une réunion publique, puisque le public a pu s'y introduire et s'y est introduit... »

2° Il doit y avoir contrôle dans la distribution des invitations par l'organisateur de la réunion.

L'invitation doit émaner de l'organisateur de la réunion. Personne, en effet, ne doit pouvoir obtenir d'invitations sans sa volonté.

M. Pelletan à la tribune du Corps Législatif, le 14 mars 1868, avait considéré comme privée une assemblée faite dans un local privé, sur invitation personnelle, sans autre condition. La Cour de Cassation

(1) Cass., 26 mai 1859, D. P. 1859.1.240.

n'est pas de cette opinion : pour elle, une telle assemblée est publique.

Elle a décidé, le 4 juin 1869, qu'une réunion doit être réputée publique malgré la précaution prise d'exiger des assistants la présentation d'une carte d'invitation, quand ces cartes tirées à un grand nombre d'exemplaires ont été signées d'avance en blanc par la personne qui a prêté le local où se tenait la réunion et qui n'était que l'organisateur apparent de celle-ci, et que ces cartes ont été distribuées abondamment, hors du contrôle de cet organisateur, dans le bureau d'un journal à tous ceux qui se sont présentés pour en demander.

Le billet purement nominatif ne suffit donc pas forcément à faire une invitation. On peut lancer un appel au public, celui-ci en venant chercher des cartes d'entrée pour une réunion ne reste pas moins une foule anonyme dont aucun membre n'est à proprement parler individualisé (1).

Les invitations faites seulement par la voie d'affiche, avis de presse, de prospectus... établissent la publicité d'une réunion (Cass., 7 août 1885, D. P. 1885. 1.475).

Donc, nécessité d'un lien entre l'organisateur d'une réunion privée et ses invités, pour que l'invitation confère réellement à l'assemblée un caractère privé.

Quand il y a vraiment invitation, ce n'est pas l'invité qui sollicite sa participation à la réunion, mais l'invitant qui va au-devant de l'invité en le priant de

(1) Arrêt précité du Conseil d'Etat en date du 20 nov. 1885 (*Rec.*, p. 855).

venir assister à cette dernière. Il y a contrôle sur la personnalité de l'invité qui perd son caractère anonyme.

Ainsi le banquet payant (1) d'une société d'anciens élèves qui n'ont sollicité que des gens connus ou contrôlés par eux, est une réunion privée. Par contre, le bal organisé par une société d'anciens élèves, une amicale, est passible de la taxe sur les spectacles, car ce n'est pas une assemblée où la personne même de chaque individu est prise en considération, comme le font les particuliers qui donnent un bal chez eux. Dans un bal de société il suffit de satisfaire, en plus du paiement de la carte d'entrée, à des conditions générales de tenue et de moralité.

Cependant on ne peut pas toujours demander à chaque organisateur de faire lui-même chaque invitation et de dresser seul la liste des invités. Il peut évidemment confier ce soin à des personnes investies de sa confiance, la réunion ne restera pas moins privée, si les invitations sont faites par des délégués pouvant être considérés comme ayant reçu mandat de l'organisateur. Il y a là une question de fait. Ainsi, sera publique la réunion électorale dont les auditeurs auront été recrutés par l'organisateur lui-même ou par ses délégués possédant des cartes signées en blanc, qui avaient été adressées à des électeurs dont les noms avaient été purement relevés sur des listes électorales

(1) Le seul fait que les invitations sont payantes ne change pas, croyons-nous, le caractère privé de la réunion pourvu qu'on ne les vendent pas au premier venu (*Trib. correct. Seine, Gaz. Trib.*, 2 déc. 1908).

(Tribunal correctionnel de Lesparre, 11 mars 1869).

Ainsi, l'organisateur d'une réunion qui délègue à un mandataire le soin de convoquer les membres de cette dernière, doit conserver le contrôle sur les décisions de ce mandataire et ne pas signer au hasard ou par avance les cartes d'invitation.

3° L'admission à la réunion doit rester entièrement subordonnée à l'invitation.

La réunion devient publique dès que certaines personnes qui n'ont pas été invitées peuvent voir et entendre ce qui s'y passe. Il faut qu'aucune personne non invitée ne puisse pénétrer dans le local où se tient la réunion : cela suppose l'établissement d'un contrôle sérieux à l'entrée.

La Jurisprudence décide qu'une réunion devient publique alors même qu'elle est tenue dans un lieu privé, si un certain nombre de personnes non invitées ont pu y assister librement. Il en sera ainsi notamment dans le cas d'un banquet donné sur une terrasse close et couverte ; si les personnes stationnant dans l'escalier et les appartements contigus ont vu ce qui se passait dans la réunion, si des individus entrant librement dans le jardin attenant ont pu entendre les discours prononcés, et si, au moment où l'on a soulevé la toile recouvrant la terrasse, les personnes placées aux fenêtres des maisons voisines ont vu l'intérieur de la salle et échangé avec les convives des acclamations politiques (Bastia, 24 avril 1876, D. P. 1876. 2.229).

Pour qu'une réunion soit privée, il faut que les personnes en dehors du local ne puissent prendre aucune part à la réunion ; il faut qu'un obstacle quel-

conque enlève aux personnes étrangères la vue de l'assemblée et les empêche d'entendre les discours qui y sont prononcés. Mais une réunion ne devient pas nécessairement publique parce que des personnes n'ayant pas reçu d'invitation ont pu y pénétrer, quand il est démontré que ces personnes sont amenées par d'autres, elles-mêmes invitées, ou lorsque leur présence est justifiée par des relations officielles, bien que l'organisateur de la réunion ne les ait jamais vues auparavant (1).

Quelle est la conclusion de cette étude sur les caractères distinctifs de la réunion privée et de la réunion publique ? C'est d'abord la difficulté de ramener cette différence à un seul caractère et ensuite l'extrême relativité des expressions « public » et « privé », suivant qu'il s'agit du droit pénal ou du droit public.

Cependant il demeure que le critérium permettant de distinguer ces deux variétés de réunions réside dans l'invitation personnelle des membres. Ce n'est que subsidiairement qu'interviendra la considération du lieu de la réunion et du nombre de ses membres.

Les recherches que nous avons faites pour définir

(1) Un arrêt de la Cour de Cassation du 19 mars 1898 (D. P. 1898.1440) décide qu'une réunion ne saurait avoir le caractère de publicité exigé pour que la loi de 1881 lui soit applicable quand les invitations par cartes étaient nominatives, qu'un service d'ordre était organisé à l'entrée de la réunion, que les portes étaient fermées à clef pendant sa durée et que des personnes non invitées ont cherché en vain à y pénétrer.

Un autre arrêt de la Cour de Rennes (16 déc. 1874, D. P. 1875.2. 236) décide que « le fait pour entrer que quelqu'un ait été obligé de se servir de la carte destinée à un autre n'est qu'une preuve du soin scrupuleux du contrôle ».

Voy. également arrêt cité p. 57 : Ch. Requêtes, 6 déc. 1909,

les caractères des réunions privées, en nous basant sur une jurisprudence assez ancienne, vont être utiles pour résoudre la question qui a été posée plus haut.

Depuis une quinzaine d'années, mais surtout depuis 1935, les autorités de police administratives restreignent la liberté de réunion et interdisent fréquemment, nous le verrons dans la seconde partie, des réunions publiques. On a soutenu que cette interdiction était étendue à des réunions privées. Celles-ci, rappelons-le, sont tout à fait libres et ne sont soumises à aucune mesure de police, qu'elles soient préventives ou répressives, sauf circonstances exceptionnelles, notamment en période d'état de siège. L'autorité militaire possédant alors le droit de faire des perquisitions chez les particuliers, peut tout naturellement troubler les réunions privées que formeraient ceux-ci. Il y a donc intérêt à vérifier si les réunions interdites depuis quelques années sont réellement des réunions privées, comme le prétendent leurs organisateurs et aussi certains publicistes.

Prenons l'affaire Benjamin, qui sera exposée en détail plus tard. M. Benjamin devait faire à Nevers une conférence littéraire publique. Le maire de cette ville l'interdit. Que font le sieur Benjamin et le Syndicat d'Initiative de Nevers qui avait fait venir ce conférencier ? Ils *publient* dans le journal « Paris-Centre » un communiqué indiquant qu'à la conférence publique était substituée une *conférence privée* sur invitations totalement gratuites, qui devait avoir lieu le même jour et au même endroit que la réunion publique. Le maire de Nevers interdit cette conférence privée, « considérant, dit son arrêté, que les articles

parus... dans la presse locale et émanant du Syndicat d'Initiative constituent indiscutablement une preuve de publicité ; considérant que la plus grande part des auditeurs de cette réunion ne seront pas des invités au sens rigoureux du mot, mais des personnes ayant sollicité des cartes d'entrée du fait de la publicité donnée par le moyen ci-dessus indiqué... »

Qui a raison, du maire considérant la deuxième conférence Benjamin aussi publique que la première, ou des organisateurs de cette conférence qui la regardent comme réunion privée ? Le Conseil d'Etat qui a été saisi de l'annulation des deux arrêtés par la voie du recours pour excès de pouvoir, ne s'est pas expliqué sur la question. Il se borne dans son arrêt (1) à déclarer que « ...les conférences du sieur Benjamin présentaient toutes deux le caractère de conférence publique... ».

Par contre, le commissaire du gouvernement, dans cette affaire M. Michel, s'est demandé si la deuxième réunion interdite était publique ou privée. De ses conclusions nous extrayons ceci : « La conférence présentait-elle le caractère d'une réunion privée comme le prétendent les requérants, ou publique, comme l'affirme le maire ? La question est assez délicate. D'après la Cour de Cassation, la réunion perd son caractère de publicité lorsque les personnes appelées à y assister ont reçu des invitations nominatives et individuelles. C'est ainsi qu'un arrêt de la Chambre Criminelle du 18 mars 1911 (2) a jugé qu'une conférence

(1) D. P. 1933.III.57.

(2) S. 1912.I.195.

avec projections lumineuses donnée chez un particulier qui n'avait admis dans sa demeure, dans cette occasion, que des personnes de sa connaissance, ne présentait pas un caractère public. Sans doute, il s'agissait dans cette affaire d'un spectacle plutôt que d'une réunion, mais la même solution devrait être admise pour des réunions tenues dans des conditions analogues. Un autre arrêt de la Chambre Criminelle du 19 mars 1898 (1) a considéré comme privée une réunion où les cartes d'invitation distribuées étaient nominatives et où un service de contrôle rigoureux avait été organisé à l'entrée. Seulement, il doit y avoir réellement distribution contrôlée... Ce n'était pas le cas ici... Tous les membres du Syndicat d'Initiative et des Galas littéraires étaient conviés, il y avait seulement obligation de délivrer les cartes... ».

Ainsi pour le commissaire du gouvernement, les réunions du sieur Benjamin avaient toutes deux le caractère de conférence publique. Nous croyons que cette solution est à approuver. En l'occurrence, la conférence n'était privée que de nom. En fait, on avait eu recours à une large publicité s'adressant à tout Nevers et pas seulement aux membres du Syndicat d'Initiative et des Galas littéraires. N'importe qui pouvait aller à cette conférence : il suffisait d'obtenir une carte d'entrée gratuite, distribuée sans aucun contrôle sur la personnalité de « l'invité » par les organisateurs de la conférence. Chaque auditeur conservait un caractère anonyme ; ainsi c'était un véritable public,

(1) Arrêt cité, p. 62, note 1.

une foule non individualisée qui désirait assister à la réunion Benjamin.

Le professeur A. Mestre qui a annoté cet arrêt Benjamin au Recueil Sirey (1), considère que la deuxième conférence était aussi publique que la première. « On estime d'ordinaire, écrit-il, que les réunions publiques sont caractérisées par le caractère anonyme de leur recrutement. Dans l'affaire Benjamin, les invitations étaient nominatives, mais toute personne pouvait aller retirer les cartes dites d'invitation au siège social du Syndicat et la presse avait engagé le public à réclamer des cartes. Il n'y a vraiment réunion privée que dans le cas où la personnalité individuelle est prise en considération. L'invitation véritable comporte une démarche individuelle effectuée par l'organisateur d'une réunion envers chacun de ceux qu'il entend y convoquer : ici nous sommes en présence d'une démarche provoquée de la part des personnes voulant assister à la réunion et allant dans ce but réclamer une carte... » (1).

Ainsi, à raison notamment du caractère anonyme du recrutement, on peut considérer que dans l'affaire Benjamin le Conseil d'Etat s'est occupé de l'interdiction des réunions publiques tenues en lieu clos, et non pas des réunions privées.

L'affaire Benjamin est antérieure au 23 octobre 1935, date où un décret-loi a restreint la liberté des réunions

(1) C. E., 19 mai 1933, S. 1934.III.1.

(2) A défaut de la démarche individuelle, et dans le cas où il y a eu publicité dans les journaux notamment, il faut au moins un contrôle sérieux des personnes qui se présentent à la réunion (Solution implicite tirée de Cass., 6 déc. 1909, D. P. 1910.1496).

sur la voie publique. Il est indéniable, nous le verrons, que ce décret a été abusivement utilisé pour interdire des réunions publiques tenues hors de la voie publique. Mais est-il exact qu'il ait servi à justifier l'interdiction de réunions privées ?

En 1936, le préfet du Nord interdisait un banquet corporatif devant avoir lieu à Lille le 16 février 1936. La lecture de l'arrêté d'interdiction est curieuse, car elle montre que le préfet considérait le banquet comme une réunion dont le caractère privé était assez douteux : « Vu le décret-loi du 23 octobre 1935, vu la circulaire de M. le Ministre de l'Intérieur, en date du 27 octobre 1935, relative à l'application du décret-loi du 23 octobre 1935, lequel rappelle que si les réunions privées sont libres en principe, l'action de la police n'en doit pas moins s'exercer à leur égard quand elles sont susceptibles de provoquer une effervescence de nature à compromettre l'ordre public... » Mais d'autre part, le préfet constate que cette réunion privée avait été l'objet d'une large publicité, comme s'il s'agissait d'y attirer un public le plus nombreux possible : « ...considérant, ajoute le préfet du Nord, qu'à raison... de la publicité donnée à cette réunion, celle-ci est de nature à faire redouter des troubles tels que les services de police seraient dans l'obligation d'intervenir sur la voie publique... ».

Bien que la question soit moins nette que dans l'affaire Benjamin, il est permis de douter du caractère privé de ce banquet, quand on considère la publicité qui l'a entouré. De quoi s'agissait-il ? D'un banquet dit « banquet corporatif de professions libérales ». Régulièrement, seules les personnes exerçant une pro-

fession libérale, et à la rigueur les membres de leur famille, auraient pu y participer. Or, ce banquet fut l'objet d'une réclame non seulement à Lille, mais dans un célèbre quotidien royaliste de Paris où il était dit que des cartes de participation, au prix de quarante francs, pourraient être retirées en s'adressant à un certain nombre de personnes énumérées dans le journal. Le but visible de cette publicité était d'attirer le plus grand nombre de personnes possible, qu'elles exercent ou non une profession libérale, pour qu'elles puissent entendre, sous le prétexte d'un banquet corporatif, des polémistes réputés comme M. Charles Maurras. Aucun contrôle d'autre part n'était exercé quant à la délivrance des cartes : il suffisait d'en acquitter le prix. Ainsi, à raison de la publicité, à raison du caractère anonyme du recrutement des invités, il semble difficile d'affirmer que ce banquet était privé. Son interdiction n'a pas été jugée par le Conseil d'Etat. Mais celui-ci vient de se prononcer sur une affaire toute semblable par l'arrêt Bidajoux, du 5 février 1937 (1).

Le 17 février 1936, le préfet du Rhône interdisait un banquet privé dit « Banquet médical » qui devait se tenir à Lyon, 128, rue de Créqui, le 23 février à midi. Nous verrons que le Conseil d'Etat a annulé l'interdiction, mais la Haute Assemblée ne semble pas persuadée du caractère privé du banquet quand elle ajoute dans son arrêt le considérant suivant : « ...que dès lors en admettant qu'en raison des conditions dans lesquelles il était organisé, le banquet dont s'agit eût

(1) S. 1937.3.20.

le caractère d'une réunion publique. » Ainsi, le Conseil d'Etat, en raison des circonstances dans lesquelles le banquet était organisé, n'est pas certain qu'il ait été une réunion publique, mais il n'est pas non plus persuadé qu'il ait été une réunion privée.

La réserve du Conseil d'Etat se comprend. Quand on organise une réunion privée, il est bizarre que pour en recruter les membres, on ait recours à une large publicité. D'autre part, la délivrance payante des cartes de participation rappelle singulièrement la délivrance gratuite des cartes d'invitation de la réunion de M. Benjamin.

Il faut en effet, pour apprécier cette question du caractère privé des réunions tenues de nos jours, ne pas perdre de vue que les organisateurs des réunions politiques cherchent à éviter l'interdiction qui frappe les réunions publiques de cette variété en les déclarant privées, mais qu'en même temps, ils désirent que ces réunions aient l'éclat et l'extension d'une réunion publique. Nous croyons que la qualification de « privées » donnée aux réunions vise à éviter la sévérité de la loi. Un arrêt récent du Conseil d'Etat illustre cette idée : Bucard (23 déc. 1936) (1).

Le sieur Bucard, chef du « Francisme », décide de tenir à Strasbourg et dans le Bas-Rhin une série de réunions politiques publiques, le 30 novembre et le 1^{er} décembre 1935. Le préfet, à juste titre, les interdit pour éviter des troubles. M. Bucard, comme M. Benjamin, décide de substituer à ces réunions publiques des réunions « privées » dont il annonce la tenue

(1) S. 1937.3.30.

urbi et orbi, et où il sera possible d'être admis moyennant des cartes nominatives délivrées à ceux qui en feront la demande au siège du « Francisme » à Strasbourg. C'est exactement, au point de vue tout au moins du caractère privé des réunions, l'affaire Benjamin. Aussi le Conseil d'Etat déclare que le préfet a pu étendre l'interdiction des réunions publiques... « même aux réunions privées, dont il pouvait craindre d'ailleurs que certaines d'entre elles ne fussent, en réalité, des réunions publiques, ou ne dégénérassent en réunions publiques... »

Ainsi le Conseil d'Etat demeure sur une certaine réserve : il ne se prononce pas formellement sur le caractère privé des réunions, il se borne à en douter.

Nous l'imiterons ; car il semble bien que ces soi-disant réunions privées sont des réunions publiques déguisées. L'assemblée privée est celle où l'organisateur va chercher ses auditeurs, celle où il contrôle l'accès du lieu de réunion. La réunion publique est celle où l'organisateur accueille, sans s'informer de sa personnalité, tout individu désirant y participer, qu'il ait l'obligation de demander une carte gratuite ou payante, ou qu'il puisse y entrer directement.

CHAPITRE SECOND

POUVOIRS DE POLICE ET DROIT DE RÉUNION

Etudier l'action de la police sur le droit de réunion, c'est envisager un des aspects de la police municipale qui n'est elle-même qu'une partie de la police administrative.

La réglementation des réunions n'est qu'un des nombreux objets de la police municipale. Par suite, sans perdre de vue la question spéciale qui fait l'objet de ce chapitre, sans nous écarter du régime des réunions, nous serons fréquemment amenés à étudier, d'un point de vue général, certaines questions relatives à la police municipale. Quand nous nous demanderons, par exemple, quel est le but de la réglementation des réunions, nous serons conduits à envisager d'une façon assez générale, la notion d'ordre public dont le maintien est une des raisons d'être de cette réglementation.

Si l'on essaie de définir la police administrative, on peut dire qu'elle est constituée par l'ensemble des services et des institutions destinés à assurer et à maintenir l'ordre public, c'est-à-dire la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques.

Les organes chargés d'assurer la police administrative remplissent cette tâche en prévenant, ou en essayant de prévenir les troubles et désordres qu'engendre l'activité des citoyens faisant un usage abusif de leurs droits et de leurs libertés, par les injonctions et les défenses qu'ils formulent, ou les autorisations qu'ils accordent. Ils la remplissent également en employant la coercition pour arrêter le désordre commencé. A cet effet, les agents de la police disposent de la contrainte matérielle.

La police administrative ainsi définie ne doit pas être confondue avec la police judiciaire. Cette dernière est chargée de constater l'existence d'infractions pénales, d'en rechercher les auteurs et de les déférer aux tribunaux judiciaires chargés de prononcer les peines. Cette police ne nous occupera pas, bien qu'elle ait de nombreux contacts avec la police administrative, qui mériteraient d'être réglés avec plus de soins qu'ils ne le sont en France.

La police administrative, seule, retiendra notre attention. Elle se divise en police générale et en police municipale. Leur différence est déterminée par l'étendue du territoire sur lequel s'exerce l'activité de la police administrative. La police municipale ne s'occupe que de l'ordre dans la commune ; spécialement quant aux réunions, elle ne s'inquiète que de celles qui, se déroulant sur la commune, sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre de cette dernière. La police générale a pour tâche d'assurer le maintien de l'ordre public dans le territoire tout entier. Elle dépend du chef de l'état, du Ministre de l'Intérieur (Services de

la Sûreté générale) à Paris, en province des préfets, sous-préfets et des maires.

SECTION I

AUTORITÉS DE POLICE COMPÉTENTES POUR RÉGLEMENTER LE DROIT DE RÉUNION

I. En temps de paix

Nous avons dit que la police des réunions fait partie de la police municipale. Il s'agit donc de savoir quelles sont les autorités publiques chargées de cette dernière. Elles sont essentiellement au nombre de deux : le maire et le préfet.

1° *Le Maire :*

Parmi les pouvoirs propres du maire, le plus important est incontestablement l'exercice de la police municipale. L'article 91 de la loi du 5 avril 1884 dispose : « Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale... ».

Le maire exerce seul et sans aucun contrôle du conseil municipal, le pouvoir de réglementation des activités individuelles ou collectives capables de porter atteinte au bon ordre de la commune, et c'est là une des matières les plus riches et les plus importantes du droit administratif.

Le maire peut donc s'occuper des réunions publiques, des attroupements et rassemblements, parce que cela rentre dans le cadre de la police municipale. D'ailleurs l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 déclare que la police municipale comprend *notamment* :

« .. 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous les actes de nature à compromettre la tranquillité publique ».

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ».

D'autre part, la loi du 30 juin 1881 (art. 9) déclare qu'il n'est rien innové aux dispositions de l'article 9 de la loi des 19-22 juillet 1791 : « A l'égard des lieux où tout le monde est admis indistinctement, tels que cafés, cabarets, boutiques et autres, les officiers de police pourront toujours y entrer pour prendre connaissance des désordres ou contraventions aux règlements ». En outre, le décret-loi du 23 octobre 1935, sur les mesures destinées à assurer le maintien de l'ordre public dans les rues, donne nettement compétence aux maires pour réglementer, c'est-à-dire autoriser ou interdire les réunions sur les voies publiques. Enfin, pour ce qui est des attroupements, le maire est compétent pour procéder à leur dissolution (art. 3, loi du 7 juin 1848).

Le maire a donc une compétence certaine pour réglementer les réunions.

Le maire, à cet égard, prend des arrêtés de police qui doivent être notifiés aux intéressés. L'article 95 de la loi du 5 avril 1884 ajoute : « Les arrêtés pris

par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet ou, dans l'arrondissement du chef-lieu du département, au préfet. »

« Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution ».

De même, l'article 3 alinéa 2 du décret du 23 octobre 1935 déclare : « Le maire transmet, dans les 24 heures, la déclaration de la réunion sur la voie publique au préfet ».

« Il y joint le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction ».

« Le préfet peut, dans les conditions prévues par la loi du 5 avril 1884, soit prendre un arrêté d'interdiction, soit annuler celui qui a été pris ».

Le préfet, par application de l'article 95 précité, peut donc annuler ou suspendre l'arrêté du maire, mais il ne peut pas le réformer ou le modifier (C. E. 13 déc. 1912, Rec. p. 1198 ; C. E. 19 juillet 1918, Rec. p. 372). Si le préfet a d'abord approuvé cet arrêté cela ne l'empêche pas de l'annuler par la suite. Mais il ne peut annuler un arrêté municipal de police remplaçant un autre arrêté, parce que cela aurait pour effet de rétablir l'ancien arrêté, et le préfet prendrait ainsi, lui-même, un véritable arrêté de police municipale (1). L'annulation préfectorale ne peut être que générale, une suppression partielle équivaldrait en fait à une réformation indirecte. Le maire possède

(1) Pour la même raison le contrôle préfectoral ne s'applique qu'à des arrêtés édictant des prescriptions nouvelles de police, jamais à des décisions de retrait (C. E. Commune de Saint-Marc, 16 déc. 1910, Rec. p. 957, conclusions de M. Pichat) (C. E. arrêt Balayé, 12 déc. 1913, Rec. 1228).

donc, en tant qu'agent exécutif de la police municipale, une certaine autonomie. On va voir comment peut agir le préfet quand il désire intervenir non passivement, mais activement dans la police municipale.

Par un décret-loi du 5 novembre 1926, modifiant les articles sus-énoncés de la loi de 1884, le sous-préfet a reçu le droit d'autoriser l'exécution immédiate des arrêtés de police, droit qu'il ne possédait pas jusqu'alors. Mais ce texte ne lui a pas conféré la prérogative d'annuler les arrêtés de police des maires ; le préfet continue seul à avoir le droit de prendre cette grave mesure. Il faut remarquer enfin que le ministre de l'Intérieur n'a pas, comme dans la loi de 1868 sur les réunions publiques, le pouvoir de les interdire.

2° *Le Préfet :*

Il s'agit ici de l'intervention directe de ce haut fonctionnaire en matière de police municipale, intervention qui se produit fréquemment à l'occasion de la réglementation des réunions.

a) S'il s'agit de réunions publiques tenues en lieu clos, l'article 99 de la loi du 5 avril 1884, combiné avec un décret du 30 octobre 1935, permet au préfet d'agir de deux façons différentes :

1° « Les pouvoirs du maire ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département, ou pour plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sécurité et de la tranquillité publiques », dit l'article 99.

Le décret du 30 octobre 1935 déclare également :

« Quand le maintien de l'ordre public sera menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le préfet pourra, par un arrêt motivé, se substituer aux maires intéressés pour exercer les pouvoirs de police prévus aux alinéas 2 et 3 de l'article 97 (de la loi de 1884) ».

Ces alinéas visent nettement, nous l'avons vu, les réunions et rassemblements publics. Donc, par application de ces règles, quand l'ordre public est menacé par des réunions dans tout le département ou dans plusieurs communes limitrophes, le préfet pourra se substituer aux maires, sans les mettre en demeure, pour y réglementer le droit de réunion.

2° S'il s'agit maintenant d'éviter que l'ordre public soit troublé dans une seule commune, par une réunion publique, l'article 99 alinéa 2 décide, que le droit de substitution du maire par le préfet ou le sous-préfet ne pourra être exercé par celui-ci qu'après mise en demeure du maire d'avoir à agir, demeurée sans résultat. Le Conseil d'Etat est très strict sur cette question de mise en demeure préalable. Il a encore affirmé la nécessité de cette formalité dans un arrêt récent du 2 décembre 1932 (Ville de Melun, D.P. 1933.3.53). Voici quelle était l'espèce :

Certaines personnes avaient décidé d'organiser à Melun une course de taureaux. Le maire de cette ville avait le droit, sinon le devoir, d'interdire cette course malsaine pour la moralité publique. Or, ce maire n'ayant pris aucun arrêt d'interdiction, le préfet de la Seine-et-Marne estima que cette course pouvait effectivement troubler le bon ordre à Melun, et se proposa de l'interdire, sans mettre en demeure le maire.

Se basant sur l'article 99 précité, il interdit toutes les courses de taureaux dans tout le département, bien qu'en réalité il ne visât que Melun. Les intéressés intentèrent un recours devant le Conseil d'Etat. Celui-ci a annulé l'arrêté préfectoral en déclarant : « Considérant que l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 reconnaît au préfet le droit de prendre toutes mesures relatives au maintien de la sûreté ou de la tranquillité, que cet article pose que ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après mise en demeure du maire restée sans résultat; considérant qu'il résulte du dossier que le dit arrêté du préfet qui, dans la forme, interdisait d'une façon générale les courses de taureaux dans toute la Seine-et-Marne, que cet arrêté n'a été pris qu'à raison de circonstances purement locales et n'est destiné, en réalité, à s'appliquer qu'à la seule ville de Melun où des incidents avaient eu lieu, le 29 mai 1930, à l'occasion d'une course de taureaux sans mise à mort; que l'arrêté du préfet devait être pris dans les conditions de mise en demeure, que la mise en demeure n'a pas eu lieu; et que l'arrêté attaqué doit être annulé comme entaché de détournement de pouvoir... » Quand il ne s'agit que d'une seule commune il faut donc procéder à la mise en demeure du maire.

b) Réunions sur la voie publique. — Un décret-loi du 23 octobre 1935 les a réglementées et soumises au régime de la déclaration, en même temps qu'il a donné au maire le droit de les interdire. Ce décret spécifie, dans l'alinéa 3 de l'article 3, que « le préfet peut, dans les conditions prévues par la loi du 5 avril 1884, soit prendre un arrêté d'interdiction, soit annuler celui

qui a été pris ». Le préfet doit donc se conformer aux règles sus-énoncées pour les réunions publiques en lieu clos.

Régimes spéciaux :

1° A Paris, les maires des arrondissements n'exercent pas la police municipale. Les attributions des maires et, par conséquent, la réglementation des réunions sont dévolues au préfet de police, dont la compétence s'étend d'ailleurs, à toutes les communes du département de la Seine. Le préfet de police cumule donc les pouvoirs du maire en général et ceux des préfets des départements. Les textes sur lesquels repose sa compétence sont, principalement : l'article 3 du titre XI des 16 et 24 août 1790, l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, les lois du 3 brumaire an IX et 10 juin 1853.

2° Le régime de Marseille et de Lyon. Ce régime a été étendu aux villes suivantes : Toulon, La Seyne, Nice, Strasbourg, Mulhouse, Metz, Alger.

Article 104 de la loi du 5 avril 1884 : « Le préfet des Bouches-du-Rhône, dans la commune de Marseille, et le préfet du Rhône dans les communes de Lyon, Calluire... exercent les mêmes attributions que celles qu'exercent le préfet de police dans les communes sub urbaines de la Seine, en vertu de l'arrêté du 3 brumaire, an IX, et de la loi du 10 juin 1853 ».

Article 105 : « Dans les communes dénommées à l'article 104, les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97 »,

« Ils sont, en outre, chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autre lieux publics. »

3° Le régime des communes de la banlieue parisienne. Dans 161 communes de Seine-et-Oise, et 19 communes de Seine-et-Marne, existe depuis un décret du 30 octobre 1935, ce qu'on appelle une police d'Etat. Le préfet de ces départements a la disposition du personnel de la police, mais le maire conserve les pouvoirs de police qu'il possède, en vertu de la loi de 1884 et d'autres textes. Régime en somme identique à celui de Lyon et de Marseille.

Tous ces régimes spéciaux de police municipale sont beaucoup trop compliqués et les attributions respectives des maires et préfets mal précisées. Il en résulte souvent des complications auxquelles il serait désirable d'apporter une solution en unifiant et simplifiant ces régimes particuliers.

2° *En période d'état de siège.*

L'état de siège est une situation juridique et politique anormale et exceptionnelle qui résulte des circonstances critiques traversées par une nation. Dans cette situation juridique, la liberté au lieu d'être au premier plan passe au second ; c'est l'exercice de l'autorité, le respect absolu de l'ordre public qui passe au premier plan. Quand la guerre extérieure, ou de graves luttes intestines menacent la sécurité de l'Etat, le salut de celui-ci doit dominer le respect des droits individuels. Il faut que se réalise l'adage romain :

« *Salus populi suprema lex esto* ». Les droits des particuliers doivent s'incliner devant ceux de l'Etat.

Tous les pays ont adopté des règles particulières concernant l'effacement nécessaire des libertés individuelles en temps de crise. Dans certains pays étrangers on attend l'arrivée de cette dernière pour promulguer une loi conférant au gouvernement de pleins pouvoirs. C'est ce qui se passait à Rome avec l'institution des dictatures, à l'origine essentiellement temporaire, et c'est ce qui s'est produit pendant la guerre de 1914 en Allemagne et en Angleterre.

Les français, au contraire, n'aiment guère ces lois de circonstances qui, sous la pression des événements, déterminent une augmentation des pouvoirs des gouvernements et un effacement corrélatif des libertés individuelles.

Une loi permanente du 9 août 1849, élaborée sous l'impression des échauffourées de juin 1848, prévoit d'avance les mesures à prendre pour la durée de l'état de siège quand celui-ci sera établi. Ce texte a été complété par une loi ultérieure du 3 avril 1878, qui vise les formalités et les conditions de déclaration de l'état de siège. Pour que celui-ci puisse être proclamé, il faut la menace d'un péril imminent résultant soit d'une guerre extérieure, soit d'une insurrection à main armée. En principe, la loi seule peut déclarer l'état de siège. Si, par exception, le Parlement est ajourné au moment du danger, ce qui s'est produit le 1^{er} août 1914, il peut être valablement déclaré par décret du Président de la République, mais ce décret doit recevoir l'assentiment du Parlement dès sa pre-

mière réunion (1). Le décret ou la loi proclamant l'état de siège fixe les lieux, le territoire et le temps pendant lequel sévira ce régime d'exception.

Outre la substitution des tribunaux militaires (conseils de guerre) aux tribunaux répressifs ordinaires, l'état de siège produit une série d'effets extrêmement profonds et importants à l'égard de la compétence des autorités civiles en matière de police administrative :

1° Transfert des pouvoirs de police aux autorités militaires. L'article 7 de la loi du 9 août 1849 dispose : « Aussitôt l'état de siège déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police, passent tout entiers à l'autorité militaire. »

« L'autorité civile continue néanmoins à exercer ceux de ces pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas déssaisie. »

La signification de cet article 7 doit être bien précisée. Les autorités militaires peuvent, par cet article, se saisir des pouvoirs ordinaires de police des autorités civiles. En conséquence, les pouvoirs que nous avons reconnus aux maires et préfets en matière de police municipale, spécialement en matière de réunions, passent à l'autorité militaire, aux commandants de places, et aux commandants de régions militaires.

Ce transfert n'a pas lieu de plein droit, mais seulement dans la mesure où les autorités militaires le jugent utile (Cass. 2 déc. 1915, D.P. 1916.1.25). En pratique, pendant la guerre de 1914-18, les chefs mili-

(1) En 1914, l'état de siège fut déclaré par décret le 2 août 1914 et validé par le Parlement réuni le 5 août.

taires ont laissé interdire, par les maires et les préfets, un nombre considérable de réunions ; parfois les commandants militaires préféraient, en cette matière, agir personnellement, soit en vertu de l'article 7, soit en vertu de l'article 9 de la loi du 9 août 1849.

2° Attribution à l'autorité militaire de droits de police extraordinaires.

L'article 9 de la loi du 9 août 1849 déclare : « L'autorité militaire a le droit : 1° de faire des perquisitions, de jour et de nuit, dans le domicile des citoyens ; ...4° d'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre. »

Cet article 9 permet donc à l'autorité militaire d'interdire les réunions qu'elle juge de nature à troubler l'ordre public. Nous verrons dans la seconde partie l'application ingénieuse qui fut faite de cette disposition aux débits de boissons par l'autorité militaire pendant la Grande-Guerre.

Pour comprendre cette disposition de la loi de 1849, il faut se souvenir de l'agitation produite par les clubs et les attroupements et aussi la presse périodique, au cours des événements de juin 1848.

Les insurgés avaient trouvé dans les réunions un appui sérieux à leur cause. Et le gouvernement qui avait fait voter la loi du 19 juin 1849 lui permettant pendant un an d'interdire clubs et réunions publiques, avait pris soin de prévoir cette interdiction en période d'état de siège dans le projet de la loi du 9 août 1849. En cas de guerre extérieure, ces mesures restrictives à l'égard du droit de réunion se comprennent également, car il faut éviter que celles-ci ne causent une agitation politique pernicieuse dans le pays.

Telles sont les autorités compétentes en temps normal et en temps de crise politique, pour réglementer réunions et attroupements, tels sont les textes qui leur donnent ce droit.

Il ne suffit pas pour ces autorités d'édicter des règlements, encore faut-il que ceux-ci soient exécutés par la force si cela est nécessaire. En particulier, les attroupements sur la voie publique seront généralement dispersés par la force publique qui pourra dans des conditions que nous allons préciser, faire usage de ses armes.

L'efficacité des mesures édictées par les autorités de police étudiées dans cette première section, sera donc assurée par la force publique. Sa composition et son emploi vont faire l'objet de la section qui suit.

SECTION II

DE LA FORCE PUBLIQUE

C'est à l'Etat qu'il appartient de courber sous le joug de la loi les volontés récalcitrantes, de faire respecter cet ordre public, dont il sera parlé dans une autre section, dans ces trois éléments : sécurité, salubrité, tranquillité publiques. Pour cela il a la force publique ; droit régalien, apanage exclusif de l'Etat qui seul représente la collectivité des citoyens. Cela est vrai quel que soit le régime politique de l'Etat, quel que soit le degré de liberté auquel sont arrivées les institutions et les mœurs. Sous couleur de respect de la liberté individuelle ou collective, la résistance aux lois peut parfois prendre un caractère d'intensité

et de gravité notables ; il faut alors que l'Etat puisse opposer une contrainte suffisante pour briser la rébellion des citoyens. Il ne doit pas attendre que l'ordre public soit troublé, ou soit sur le point de l'être pour organiser et recruter la force dont il pourra avoir besoin pour rétablir l'ordre. L'Etat doit avoir à tous moments à sa disposition les moyens nécessaires à cet effet ; la force publique doit donc être permanente.

Que comprend-elle ?

Les agents de la force publique sont nombreux et leur différence parfois assez difficile à dégager. On peut cependant essayer une division tripartite des divers éléments composant la force publique.

1° *La force publique permanente civile.*

Celle-ci comprend elle-même trois groupes d'agents .

a) les agents de la police administrative générale qui vise au maintien de l'ordre sur tout le territoire. Elle est exercée par le chef de l'Etat au moyen de règlements et par le ministre de l'Intérieur dont relève la très importante organisation de la Sûreté Nationale, organisme coordinateur de l'ensemble des divers services de police (service des renseignements généraux, des étrangers, des courses et jeux, etc...). Dans les départements, c'est au Préfet, doté d'un pouvoir propre, mais soumis au Ministre de l'Intérieur, qu'il appartient de prendre les mesures de sûreté générale, et les maires ne sont dans ce cas que de simples agents du Préfet ;

b) les agents de la police administrative municipale qui assure l'ordre dans la commune, conformément à l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. Ces agents : agents

de police, gardiens de la paix, gardes champêtres, commissaires de police (ces deux derniers étant seuls agents de police judiciaire) sont les auxiliaires du Maire, chef de la police municipale et rurale, qui a le commandement de la force publique municipale, qui peut ne comprendre qu'un simple garde champêtre. Il faut noter d'ailleurs que pour des motifs d'ordre local ou général, tels que l'importance d'une agglomération ou sa situation au point de vue politique ou militaire, dans certaines villes : Lyon, Marseille, Toulon, La Seyne, Nice, Metz, Strasbourg et Mulhouse, les pouvoirs de police locale sont exercés par le préfet et non par le maire ;

c) enfin les agents de la police spéciale chargée de faire respecter les prescriptions concernant la protection des forêts et des rivières, tels sont les gardes-pêche et les gardes-forestiers.

2° *La force publique permanente armée.*

Elle comprend également trois éléments principaux :

a) la gendarmerie, régie par un décret du 20 mai 1903. Elle consiste en un corps militairement organisé comprenant des légions départementales et coloniales. Une loi du 22 juillet 1921 a créé la garde républicaine mobile devant spécialement servir à faire respecter l'ordre sur le territoire de la République. La gendarmerie relève du ministre de l'Intérieur en ce qui touche l'ordre dans le pays. Par ailleurs, elle relève du ministère de la Guerre ou de la Marine pour la recherche des déserteurs et le transport des condamnés ou des déportés ;

b) l'armée proprement dite, qui comprend l'armée de mer, l'armée de terre et les troupes coloniales ;

c) les douaniers et chasseurs forestiers dont le corps est régi par l'Ordonnance du 31 mai 1931.

3° *La force occasionnelle civile.*

Elle est essentiellement constituée par les individus réquisitionnés pour prêter main-forte à l'autorité dans des cas déterminés, d'une façon générale quand la force publique régulière est impuissante à assurer la sanction du droit. Le droit pour la puissance publique de faire appel au concours de simples citoyens a sa base dans l'article 17 Titre I de la loi des 19-22 juillet 1791 : « Le refus des secours et des services requis par la police en cas d'incendie ou d'autres fléaux calamiteux sera puni d'amende... » Il en est de même d'après le Code pénal (art. 475, 12°) : « ...ceux qui, le pouvant, auront refusé de faire les travaux, le service, ou de prêter le secours dont ils auront été requis dans les circonstances d'accidents, tumultes, naufrage, inondation, incendie ou autres calamités, ainsi que dans le cas de brigandages, pillages, flagrant délit, clameur publique ou d'exécution judiciaire ».

Ce pouvoir de réquisition est sanctionné par des amendes et même par l'emprisonnement.

Telle est brièvement retracée la composition de la force publique. Comment agit cette force et qui peut la mettre en mouvement ? Pour répondre, il est nécessaire de distinguer entre la force permanente civile et la force permanente armée.

1° *Mise en mouvement de la force permanente civile.*

Elle est très simple parce que son emploi n'offre pas les dangers que peut présenter l'usage de la force

armée. La force publique civile n'a jamais été un facteur de révolution : aucune défiance des pouvoirs civils ne se fait sentir à son égard. L'intervention spontanée est exceptionnelle, et en principe la force publique civile a besoin d'un ordre pour agir. Elle ne sera possible que dans deux cas : celui où les simples particuliers peuvent agir (loi des 27 juillet-3 août 1791, article 475 12°, C. pénal) et quand les agents de la force civile se trouvent en présence de brigands, voleurs ou assassins, de porteurs d'effets ou d'armes ensanglantés, de même que dans le cas de révolte ou d'attroupement séditieux.

L'intervention sur ordre de la force publique permanente civile se produira dans les cas désignés par la loi. A moins d'un texte contraire, l'ordre verbal émané du préfet, du maire ou du commissaire de police suffit.

2° *Mise en mouvement de la force publique armée.*

A raison de son importance numérique, de son équipement, elle représente une puissance dans un Etat, et son emploi est en conséquence délicat. Son rôle normal est la défense extérieure du territoire, mais ce n'est pas la faire sortir de ce rôle que de la faire coopérer au maintien de l'ordre intérieur. Seulement on peut redouter que les chefs des armées ne profitent de leur grande autorité pour renverser le pouvoir civil normal et établir le despotisme militaire. A l'inverse, on peut craindre que le gouvernement civil n'use de cette puissance pour établir le despotisme civil et obtenir par la force l'exécution des pires illégalités. Pour parer à ces dangers, le droit public de la Révo-

lution avait posé deux principes toujours en vigueur.

D'abord la force armée n'intervient pas spontanément, elle est trop « brutale » pour lui permettre ce droit, et elle ne doit intervenir que requise expressément et exceptionnellement. La loi du 3 août 1791, dans son article 3, prend soin de spécifier « qu'aucun corps, ni détachement de troupe de ligne, ne pourra agir dans l'intérêt du royaume, sans une réquisition légale, sous les peines établies par la loi ». La loi du 26 juillet 1791 dispose : « Le maintien de l'ordre public sur le territoire incombe à l'autorité civile. Il est assuré subsidiairement par les troupes de ligne ». Et la Constitution de 1791, dans son Titre IV, montre l'état d'esprit des hommes de la Révolution quand elle dit : « La force publique est essentiellement obéissante ».

Dans notre régime politique, le pouvoir militaire est subordonné au civil ; on le laisse soigneusement à l'écart et ne fait appel à lui que lorsque « la maison brûle ». On lui donne alors tout pouvoir, puis, quand le danger est passé, on oublie ses services et le prie de rester discipliné et subordonné.

Cette règle, si générale soit-elle, n'est pas sans souffrir certaines exceptions :

La gendarmerie, pour intervenir et se mettre en mouvement, n'a pas besoin d'une réquisition véritable. L'article 1 du décret du 20 mai 1903 lui donne une mission de surveillance continue, et on a toujours reconnu aux patrouilles de gendarmerie en service ordinaire de surveillance le droit d'agir spontanément.

L'intervention de la force armée est également spon-

lanée en cas de légitime défense. Si elle est attaquée, la force armée n'a pas besoin d'ordre pour repousser l'agression dont elle est l'objet. C'est un principe de bon sens qu'on peut à la violence répondre par la violence

Enfin, l'intervention spontanée de la force armée se produira dans l'hypothèse d'état de siège, où les pouvoirs de police relatifs au maintien de l'ordre public, passent, en tout ou partie, de l'autorité civile à l'autorité militaire.

Sauf ces exceptions, le principe demeure que la force armée ne peut donc agir spontanément.

En outre, et c'est là une différence avec la force civile, il lui faut plus qu'un simple ordre verbal ou écrit de l'autorité civile pour agir : il faut une réquisition suivant une procédure minutieusement prévue par la loi. Par là, le législateur a voulu empêcher les abus de pouvoir qui auraient pu se produire trop facilement. Seulement, s'il appartient à l'autorité civile seule de mettre en mouvement la force armée, celle-ci est seule compétente pour décider du choix des moyens qui lui semblent nécessaires pour l'accomplissement de sa mission. L'Instruction Ministérielle du 24 juin 1903 précise, en particulier, que l'autorité militaire requise est libre de choisir les troupes à employer parmi celles qui conviennent le mieux à l'objet envisagé. Par exemple, si des émeutiers ont construit des ouvrages fortifiés, c'est à l'autorité militaire seule de décider si elle appellera à l'aide les troupes du génie.

Une question très importante se pose à propos du choix des moyens à employer par l'autorité militaire :

quand l'usage des armes sera-t-il régulier ? La loi du 3 août 1791 a répondu à cette grave question.

Elle autorise d'abord les troupes à faire usage de leurs armes immédiatement et sans observation de formalités préalables, dans deux cas. 1° Si des violences ou voies de fait sont exercées contre les troupes, et en second lieu, si elles ne peuvent défendre autrement le terrain dont elles ont la garde. Ainsi, pour emprunter un exemple à des événements assez récents, si les troupes ont reçu mission de barrer l'accès du pont de la Concorde, à Paris, et des abords de la Chambre des Députés, et qu'elles ne puissent par de simples cordons de troupe empêcher la foule de passer, elles ont le droit de faire usage de leurs armes et de tirer sur les manifestants. Seulement, on fait un devoir au commandant de la troupe, toutes les fois que la soudaineté de l'attaque ne lui en enlève pas le moyen, d'avertir les assaillants par des roulements de tambour, ou des sonneries de clairon, suivis d'exhortations verbales que les armes vont entrer en jeu. Nous verrons par ailleurs, en étudiant le régime des attroupements, le détail des sommations faites à la foule avant l'emploi des armes.

Quelles sont les formes de la réquisition ? La loi du 3 août 1791 exige l'indication de l'objet de la réquisition ainsi que du but à atteindre. Les articles 7 et 9 de l'Instruction Ministérielle de 1903 exigent également que la réquisition soit datée et signée, afin qu'on puisse connaître la qualité de l'autorité requérante. Bien que la loi de 1791 et un décret du 20 mai 1903 aient donné les formules de réquisition, aucune forme sacramentelle n'est imposée aux autorités requérantes.

L'énumération des agents qui ont le droit de requérir la force armée se trouve dans différents textes législatifs, les uns, généraux, traitant de la nature même de la réquisition, les autres spéciaux, et accordant à une autorité déterminée le droit de mettre en mouvement la force publique. Nous ne pouvons ici, que citer les textes les plus importants.

L'article 3, paragraphe III de la loi du 25 février 1875 donne le droit, au Président de la République, de disposer de la force publique en général. En fait, avec notre régime parlementaire actuel, ce pouvoir est aux mains des ministres, mais la signature du Chef de l'Etat est nécessaire. Dans le cas où la présidence de la République serait vacante, par application de l'article 7, paragraphe 2 de la loi du 25 février 1875, le droit de requérir la force armée appartiendrait au Conseil des Ministres collégalement.

Chargés par l'article 5 de la loi du 28 juillet 1879 de pourvoir à la sûreté intérieure de l'Assemblée qu'ils président, les présidents de la Chambre des Députés et du Sénat peuvent faire appel à la force armée personnellement, ou en déléguant leur pouvoir aux questeurs de chaque assemblée.

La loi du 15 février 1872 prévoyant l'hypothèse d'un coup de force contre les Chambres entraînant leur dissolution, donne mission, aux délégués des Conseillers Généraux, de constituer un Parlement provisoire. L'article 4 de cette loi confère à cette Assemblée le droit de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite l'ordre et, par suite, de requérir la force armée.

En vertu de l'article 33 de la loi du 15 mars 1849,

et de l'article 11 paragraphe 3 du décret du 2 février 1852, les présidents des bureaux de vote ont le droit de requérir la force armée, quand ces assemblées électorales sont le théâtre de troubles ou de voies de fait.

Enfin — et nous passons beaucoup de textes particuliers — le droit de requérir la force armée appartient à certains agents administratifs. Ce sont les préfets et à leur défaut, les secrétaires généraux de préfecture (loi du 26-27 juillet, 3 août 1791, loi du 28 Germinal an VI, 22 mai 1831, art. 10 et 15). Ce sont encore les sous-préfets (mêmes textes), les maires et adjoints (loi du 3 août 1791, loi du 28 Germinal an VI) et les commissaires de police (loi du 3 août 1791 et décret du 28 mars 1852).

Signalons que les textes qui prévoient les autorités pouvant requérir la force armée sont limitatifs, et tout agent non désigné dans une loi ne saurait user de ce pouvoir de réquisition, qui, de plus, est soumis à la règle de la territorialité de la fonction de l'agent requérant. Ainsi le préfet ne peut requérir que dans son département, le maire dans sa commune.

Quelles sont les autorités compétentes pour exécuter les ordres reçus ? L'article 21 de la loi des 26 juillet-3 août 1791 déclare : « les réquisitions seront faites aux chefs commandants en chaque lieu ». C'est donc à l'autorité militaire la plus haut placée dans le lieu où la réquisition doit être exécutée, que celle-ci doit être adressée ; et l'article 4 de l'Instruction Ministérielle de 1903 développe longuement ce principe.

Nous avons ainsi traité de la force publique et de sa mise en mouvement suivant les formes légales. La plupart du temps celles-ci seront observées ; mais,

dans une matière aussi importante, l'inobservation de la loi peut avoir des conséquences très graves. Aussi le législateur a-t-il établi des sanctions aux infractions pouvant être commises par les autorités intervenant dans la réquisition de la force armée.

L'article 188 du Code pénal prévoit la peine de la réclusion contre tout fonctionnaire public qui aura requis illégalement la force armée, sans que cette réquisition ait été suivie d'effet. Si elle a été suivie d'un effet, le dommage causé est plus considérable, la sanction devient plus rigoureuse : l'article 189 du Code pénal prévoit l'application du maximum de la peine de la réclusion. En outre, il peut se faire que la réquisition illégale suivie d'effet ait été accompagnée de crimes ou délits ; dans ce cas l'article 191 du Code pénal fait de l'auteur de la réquisition le complice de ces crimes ou délits.

Le seul fait pour un agent de prendre un commandement sans ordre, ou de retenir une troupe dont on a ordonné le licenciement est puni de la peine de mort (art. 93 Code pénal). L'article 341 du même code punit de la peine de travaux forcés à temps, ceux qui auront, sans ordre des autorités constituées, et hors les cas où la loi ordonne de saisir les prévenus, arrêté, détenu ou séquestré des personnes quelconques. De même l'article 184 du Code pénal réprime la violation illégale du domicile des citoyens.

En ce qui touche les abus de pouvoir que peuvent commettre les agents de la force publique dans l'exercice de leur mission, il faut noter qu'ils sont réprimés en tenant compte, tout à la fois, de la nature des

actions commises et de la force de la résistance opposée par les citoyens à la force armée.

SECTION III

RECOURS CONTRE LES ARRÊTÉS DE POLICE

C'est donc le maire, ainsi qu'il a été exposé plus haut, qui est chargé principalement de la police municipale et, partant, de la police des réunions.

Pour être légal et obligatoire, l'arrêté du maire portant réglementation du droit de réunion doit être régulier. Il doit satisfaire à des conditions de forme et de fond.

L'intervention administrative ne se justifie que par des motifs tirés de la nécessité de faire respecter le bon ordre. Il n'est pas nécessaire que des troubles effectifs se soient produits, la police administrative est, dans son principe même préventive, mais l'éventualité des troubles doit être fondée. Des considérations politiques, religieuses ou personnelles ne peuvent motiver de façon licite l'arrêté d'un maire restreignant la liberté de réunion. En cette matière, le maire doit concilier les exigences de l'ordre public et le respect des droits permettant aux citoyens d'exprimer librement dans certaines limites leurs opinions (1).

La cause déterminante de l'intervention administrative s'apprécie dans le corps de l'arrêté, l'usage voulant que le dispositif soit précédé des motifs. Leur absence, d'ailleurs, ne constitue pas un cas d'annula-

(1) Voy. *infra*, *L'ordre public*.

tion des arrêtés municipaux (1). Bien souvent même, l'arbitraire municipal se cachera derrière l'absence de motifs rendant singulièrement difficile le contrôle juridictionnel.

Quant au fond du dispositif, le maire est compétent, nous l'avons vu, pour interdire et réglementer les réunions publiques en lieu clos. Il ne peut les soumettre à la formalité de la déclaration préalable, ce qu'il peut faire pour les réunions et cortèges sur la voie publique, dans les conditions prévues par le décret du 23 octobre 1935.

Dans son arrêté le maire peut prohiber certaines réunions et en autoriser d'autres, interdire certains lieux et en indiquer d'autres. S'il s'agit de cortèges, il peut les interdire de façon absolue sur tout le territoire de la commune, ou bien leur défendre seulement certaines voies publiques.

Pour être obligatoire, tout arrêté de police municipale réglementant l'exercice du droit de réunion doit être porté à la connaissance des intéressés par voie de publications et d'affiches. Il faut noter que, pratiquement, l'affichage est la seule forme substantielle dont l'inobservation entraîne l'annulation. Pratiquement cependant, mieux vaut, en plus de l'affichage, respecter les usages locaux. L'insertion d'un arrêté dans un journal local n'équivaut pas à l'affichage, même s'il était prouvé que, par ce procédé, les personnes intéressées ont eu connaissance du règlement (2). En outre, il est préférable que le maire, dans le cas où

(1) Cass. crim. : LEMUIS et POTHIER, 12 fév. 1897, S. 1898.1.249.

(2) Cass. Crim. : Arrêt FROTEY, 2 janvier 1914.

il interdit ou réglemente la tenue d'une réunion publique, notifie aux organisateurs de la réunion son arrêté, à moins qu'il ne s'agisse d'une mesure portant interdiction de toutes réunions sur le territoire de la commune pendant une époque donnée.

Une déclaration certifiée du maire et enregistrée à la mairie, permet d'établir, en cas de besoin, le caractère obligatoire et régulier de l'arrêté.

Celui-ci ne devient exécutoire qu'après avoir été communiqué au préfet, soit directement au chef-lieu du département, soit par l'intermédiaire du sous-préfet pour les communes de son arrondissement.

L'arrêté portant règlement permanent devient exécutoire, un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le préfet ou le sous-préfet. L'arrêté temporaire est exécutoire du jour de la publication. Celui qui est pris d'urgence pour pourvoir, dans des circonstances exceptionnelles, au maintien de l'ordre est immédiatement obligatoire.

Quand il s'agit de statuer sur le caractère d'urgence d'un arrêté, la Cour de Cassation apprécie la nature de l'acte juridique d'après l'ensemble de ses dispositions (1).

Rappelons enfin que, nonobstant l'expiration du délai d'un mois prévu pour l'exercice du contrôle du préfet un arrêté de police reste susceptible d'annulation et de suspension à toute époque par arrêt préfectoral.

(1) Arrêt Hrou. Cass. Crim., 16 mai 1882, S. 1883.1.385 : « Attendu qu'il résulte tant des motifs que du dispositif que l'arrêté a été pris en vue de circonstances exceptionnelles et pour pourvoir d'urgence à un intérêt temporaire... »

★★

Ayant ainsi précisé les conditions de fond et de forme des arrêtés de police municipale, il reste à envisager quelles sont les voies de recours données aux intéressés contre les arrêts du maire (ou du préfet) portant atteinte aux droits de réunion. Nous étudierons également dans quelles mesures ces recours, tout au moins les recours contentieux, s'étendent aux arrêtés des autorités militaires en période d'état de siège.

Les recours de droit commun, mis à la disposition des particuliers, sont au nombre de deux : recours administratifs et recours contentieux.

Des recours administratifs, nous ne dirons que quelques mots, car ils sont de portée presque nulle dans la police des réunions. En face d'un arrêté présumé illégal, toute personne intéressée peut s'adresser au maire pour l'inviter à le rapporter ; en cas de refus, elle peut solliciter du préfet l'exercice du contrôle de tutelle et l'annulation du règlement qui lui fait grief.

Modalité du droit de pétition. — Ce recours n'exige chez le requérant aucune capacité juridique spéciale. Il est ouvert sans condition de forme, ni de délai. Au retrait de l'arrêté il suffit d'invoquer un intérêt particulier, matériel ou moral. La grande facilité d'exercice de ce recours a sa contre-partie dans la liberté d'appréciation reconnue aux autorités saisies de la réclamation.

Le préfet et le maire peuvent la rejeter sans fournir de motifs, ou même ne pas y répondre. Cette dernière attitude est si fréquente que le législateur est intervenu

pour empêcher que le silence de l'administration ne soit un obstacle à l'exercice ultérieur des recours contentieux dont nous abordons l'étude.

Pour le moment, nous ne nous occupons que de l'examen de la légalité des règlements ; le recours indemnitaire ne sera envisagé en détail que dans la deuxième partie.

L'examen de la légalité des règlements de police relèvera soit du Conseil d'Etat, soit des tribunaux judiciaires, suivant le procédé choisi par les intéressés. Ceux-ci peuvent intenter directement un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté de police devant lequel ils se sont inclinés. Ils peuvent à l'opposé ne pas tenir compte du règlement, par exemple tenir une réunion interdite ou enfreindre les conditions imposées à sa tenue, puis devant le tribunal de simple police, saisi de la contravention, opposer l'exception d'illégalité.

A) Le recours pour excès de pouvoir

L'arrêt attaqué doit avoir le caractère d'une décision exécutoire. Un avertissement par lequel le maire ou le préfet se borne à menacer de supprimer une réunion ou à prévenir « qu'ils supprimeront les processions s'il est nécessaire » ne fait grief à personne et n'est pas susceptible de recours (1).

Le recours doit être intenté dans les deux mois de la publication ou de la notification aux intéressés, en l'espèce aux organisateurs de la réunion publique.

(1) C. E. Commune de Saint-Geniès-les-Comolas, 20 juin 1913, *Rec.*, p. 716.

Depuis le décret du 2 novembre 1864, la requête s'effectue en débet et le ministère de l'avocat est simplement facultatif. A l'échéance du délai de deux mois, un arrêt devient inattaquable, l'illégalité qui le vicia serait-elle patente (1).

Le recours pour excès de pouvoir et les actes des autorités militaires pendant l'état de siège. — Ici se pose une question importante. Les arrêtés de police pris à l'égard des réunions par l'autorité militaire pendant l'état de siège sont-ils susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat ?

Les autorités militaires pendant la durée de cet état

(1) Quand les recours administratifs ont précédé le recours contentieux, rappelons que les délais impartis pour l'introduction du pourvoi varient suivant l'attitude adoptée par l'administration :

a) Si le préfet annule expressément l'arrêté municipal qui prohibe une réunion publique la décision de contrôle peut être déférée, notamment par le maire, au Conseil d'Etat pendant un délai de deux mois qui courent à partir de la notification de la décision préfectorale.

b) Si le préfet ne répond pas, aux termes de la loi du 17 juin 1900, ce silence gardé pendant quatre mois équivaut à l'égard de la requête gracieuse à une décision de rejet. Il joue vis-à-vis de l'arrêté municipal le rôle d'une approbation implicite. Le recours contentieux est ouvert aux intéressés à l'expiration de ce délai de 4 mois, *sine die*.

c) Si le préfet confirme expressément l'arrêté municipal, la décision confirmative s'incorpore à la décision approuvée. Pourvu que le recours gracieux ait été introduit dans les deux mois, l'exercice du recours contentieux est lui-même sauvegardé. Un nouveau délai de deux mois commence à courir du jour de la notification de la décision confirmative.

Signalons que dans les trois hypothèses envisagées, pour que le recours pour excès de pouvoir soit possible, il faut que le requérant ait formé le recours hiérarchique administratif, dans le délai de deux mois.

de siège ont le droit de prendre deux sortes d'arrêt de police :

1° En vertu de l'article 7 de la loi du 9 août 1849, elles recueillent les pouvoirs de police des autorités civiles et les exercent dans les mêmes conditions que ces dernières. Puisque les arrêtés de police municipale sont susceptibles d'être déférés au Conseil d'Etat, étant des actes administratifs, les arrêtés pris par les autorités militaires seront susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir devant le même tribunal. Toute interdiction de réunion par l'autorité militaire, basée uniquement sur l'article 7, sera donc susceptible d'être attaquée devant la juridiction administrative.

2° En vertu de l'article 9 de la même loi, les autorités militaires ont reçu des pouvoirs spéciaux leur permettant d'interdire les réunions. On s'est demandé, pendant l'état de siège de 1870-71 et celui de 1914-18, si les arrêtés portant prohibition de réunion (ou, comme nous le verrons, par extension, fermeture de lieux de réunions) et pris en vertu de ces pouvoirs extraordinaires, que ne possèdent pas en temps normal les autorités de police civiles, sont des actes de souveraineté ou de simples actes d'administration susceptibles d'être déférés au Conseil d'Etat ?

Sur cette question, M. Laferrière écrivait, à la fin du siècle dernier : « Si la déclaration de l'état de siège constitue un acte de souveraineté, elle ne communique pas ce caractère à tous les actes faits pour y donner suite : les autorités qui sont chargées de ces actes sont tenues de se renfermer dans les termes de la déclaration et des lois générales sur l'état de siège et les

excès de pouvoir qu'elles pourraient commettre pourraient être déférés à la juridiction compétente » (1).

La Jurisprudence administrative cependant, est divisée sur cette question. Le Tribunal des Conflits considère que les mesures d'application de l'état de siège sont des actes de gouvernement, au même titre que le décret déclaratif. Le Conseil d'Etat, à l'opposé, ne voit et n'a toujours vu dans ces actes, que des mesures administratives susceptibles d'être annulées par la voie du recours en excès de pouvoir.

Nous n'avons pas de décisions du Tribunal des Conflits concernant l'interdiction de réunions en vertu de l'article 9 de la loi du 9 août 1849. Mais cet article permet également à l'autorité militaire de saisir les publications qu'elle juge nécessaire de ne pas voir répandues dans le public. Aussi pouvons-nous étudier, pour la question qui nous occupe, les arrêts de ce tribunal relatifs à la saisie d'imprimés.

En 1870, le commandant de la région militaire de Paris, se basant sur l'article 9, saisit un journal à Creil. Le propriétaire du journal, un sieur Pelletier, attaqua le général qui avait procédé à la saisie, en responsabilité pécuniaire devant le tribunal civil.

Le conflit fut élevé et la question portée devant le Tribunal des Conflits. Le commissaire du gouvernement, M. David, avait conclu à la compétence du Conseil d'Etat. Mais le Tribunal ne le suivit pas, considérant que les mesures prises par l'autorité militaire, en vertu de l'article 9 de la loi de 1849, présentait

(1) LAFERRIÈRE, *Traité de la Juridiction administrative*, tome II, p. 36.

le caractère d'acte de gouvernement non attaquable devant le Conseil d'Etat (1).

Pour une affaire semblable — saisie d'imprimés pendant l'état de siège — les intéressés s'étaient adressés directement au Conseil d'Etat, aux fins d'annulation des arrêtés ordonnant la saisie. Le commissaire du gouvernement, M. David, changeant d'avis, soutint la thèse du Tribunal des Conflits dans l'arrêt Pelletier. Il ne fut pas suivi par le Conseil d'Etat qui admit la recevabilité du recours en annulation contre les arrêtés des autorités militaires, estimant ainsi que les mesures prises par ces dernières étaient de simples actes d'administration. Il rejeta d'ailleurs le recours quant au fond, considérant la mesure de police comme prise dans la limite des attributions conférées par l'article 9 aux autorités militaires (2).

Il nous paraît que la solution du Conseil d'Etat est à approuver. Il faut considérer les arrêtés pris par les autorités militaires, en période d'état de siège, comme des actes administratifs susceptibles de recours en annulation et en indemnités devant les tribunaux administratifs. Admettre qu'ils sont des actes de gouvernement aboutit à en faire des actes inattaquables, quelle que soit la gravité de la mesure qu'ils édictent à l'égard des droits des citoyens. Ce serait consacrer ainsi un fâcheux déni de justice à leur égard.

Cette question importante ayant été précisée, rap-

(1) T. Conf., 30 juillet 1873, D. P. 1874.3.5 ; T. Conf., 28 nov. 1874, D. P. 1875.3.75.

(2) C. E. : Chéron, Véron et autres, 5 juin 1874, *Rec.*, p. 515 ; C. E., 24 déc. 1875, *Rec.*, p. 1060. Voy. aussi arrêt « Delmotte et Senmartin » étudié chap. II, 2^e partie.

pelons que toute personne qui intente un recours devant le Conseil d'Etat, doit, tout au moins quand il s'agit d'un recours en annulation, outre la capacité juridique nécessaire pour plaider devant ce tribunal, justifier d'un intérêt spécialisé et caractérisé. Cette exigence d'un simple intérêt permet de situer le recours pour excès de pouvoir : c'est le seul recours contentieux existant dans tout le droit civil et administratif qui ne se fonde pas sur la lésion d'un droit. Ceci est très important. S'il est vrai que, d'après Jhering, « un droit est un intérêt juridiquement protégé », s'il est exact que le droit suppose à sa base un intérêt méconnu, la réciproque n'est pas toujours vraie, car il y a de nombreux intérêts lésés qui ne comportent pas de droits pouvant motiver une réparation.

Qui pourra intenter un recours pour excès de pouvoir, dans le cas où une réunion est interdite ?

S'il s'agit d'une réunion en lieu clos, ou d'une conférence, auront qualité pour se pourvoir en annulation :

1° Les organisateurs de la réunion, qui pouvaient avoir un intérêt matériel et moral à sa tenue.

2° Les orateurs ou le conférencier qui devaient parler à cette réunion. Dans ce cas, l'intérêt peut être soit moral, soit pécuniaire, soit les deux à la fois.

3° Dans certains cas, notamment s'il s'agit d'une conférence littéraire, une association d'écrivains peut avoir un intérêt moral à se pourvoir en annulation contre l'interdiction d'une conférence (1).

(1) Arrêt BENJAMIN (D. P. 1933,3,57) admettant la requête de la « Société des Gens de Lettres ».

S'il s'agit de l'interdiction d'une réunion sur la voie publique, notamment d'un cortège, les organisateurs de cette manifestation auront qualité pour intenter le recours pour excès de pouvoir. Dans le cas où l'interdiction vise la prohibition des processions religieuses, le Conseil d'Etat a déclaré recevable les recours en annulation intentés par :

- 1° L'évêque du diocèse (1).
- 2° Le ministre du culte, lui-même, en faisant état de son titre de curé (2).
- 3° Les paroissiens se fondant sur leur caractère de « fidèles du culte catholique » (3).

Les conditions de succès du recours pour excès de pouvoir ne seront pas indiquées ici. Les examiner entraînerait hors du sujet. Il suffit d'indiquer le résultat du recours. Le pourvoi bien fondé, aboutit à l'annulation *erga omnes*, opposable à tous d'un arrêté. En particulier, les poursuites en cours pour contravention perdent leur base légale. Mais les condamnations prononcées subsistent, à moins qu'elles ne soient pas encore devenues définitives et que la procédure d'appel permette de les infirmer.

Avant de terminer cette section consacrée au recours contre les arrêtés de police, nous voudrions envisa-

(1) Arrêt BERTHON, Evêque d'Authun, 19 juillet 1916, C. E., *Rec.*, p. 732 (solution implicite).

(2) Abbé ANSELME, C. E., 8 avril 1911, S. 1913.3.54 ; la solution admise par cet arrêt ne l'est pas par la Cour de Cassation qui ignore la qualification de « curé » et de desservant, et n'admet que celle de « ministre du culte » (Cass., 1^{er} déc. 1910, D. P. 1911.1.345).

(3) Arrêt BARRAUD, C. E., 23 janv. 1920, *Rec.*, p. 75.

ger l'importante question de l'examen du fait par le Conseil d'Etat, en matière de police des réunions.

Les moyens de recours, invoqués par les intéressés contre un arrêté municipal ou préfectoral prohibant les réunions publiques seront, le plus fréquemment, la violation de la loi et surtout le détournement de pouvoir. Ce dernier est le vice d'un acte exécutoire consistant en ce que son auteur a exercé les pouvoirs qu'il possède, dans un but autre que celui en vertu duquel ils lui ont été confiés.

On sort ici du domaine de la légalité proprement dite pour pénétrer dans celui des intentions de l'administrateur. Pour les autres vices d'annulation, on se demande ce qu'il a fait matériellement. Pour le détournement de pouvoir la question posée est : qu'a-t-il voulu faire ?

Le Conseil d'Etat, examinant ce cas de nullité, contrôle le pouvoir discrétionnaire de l'administration. Celle-ci avait incontestablement le pouvoir de prendre l'arrêté attaqué, mais cet acte légal en lui-même, est inspiré d'une considération illicite.

Par exemple, dans l'affaire Benjamin, le maire de Nevers avait interdit la conférence projetée par cet orateur, motif pris de ce qu'elle était de nature à troubler l'ordre public. Le Conseil d'Etat a annulé cette décision après avoir reconnu que le motif était inexact et constaté que le maire avait en réalité, par cette interdiction, satisfait certains groupements politiques opposés au conférencier (1). L'arrêté était légal en soi,

(1) Remarquons d'ailleurs que dans l'arrêt BENJAMIN, le Conseil d'Etat a annulé les arrêtés du maire de Nevers pour violation de

mais inspiré par un motif contraire à l'ordre général.

Ainsi le contrôle de détournement de pouvoir est, en pratique, celui des motifs qui ont inspiré l'acte administratif.

A la base de tout acte juridique, existe une situation de fait ou de droit qui en est la raison d'être. Un règlement de police présuppose des troubles effectifs ou éventuels, mais suffisamment fondés. La première tâche de l'administrateur consiste à concevoir les motifs, puis à les apprécier dans leur existence et dans leur valeur. Ainsi, une réunion publique menace de causer des désordres, le maire ou le préfet doit se demander s'il a des éléments suffisants pour prévoir, de façon à peu près certaine, leur existence au cas où il tolérerait la réunion. Il doit apprécier leur gravité et estimer l'importance et la valeur des forces matérielles de police qui sont à sa disposition. En particulier, il doit se demander si celles-ci seront suffisantes pour protéger la tenue de la réunion. Il y a là toute une série de jugements qui peut être entachée d'erreurs, et d'erreurs de fait en particulier, sur lesquelles le juge administratif peut porter son contrôle.

D'autre part, le choix de la décision de l'autorité de police doit se faire en fonction des motifs. Le maire ou le préfet doit sauvegarder l'exercice des libertés, en les protégeant par la police chaque fois que cela sera possible. A l'opposé, il peut être amené, en raison des circonstances, et pour éviter de trop grands

la loi moyen invoqué en même temps que le détournement de pouvoir. Mais la lecture des conclusions du commissaire du gouvernement montre que ce moyen n'a cependant pas été étranger à la décision du Conseil d'Etat.

désordres, à interdire les manifestations des diverses libertés individuelles. L'autorité de police doit donc s'efforcer d'approprier les moyens de police à la double nécessité de sauvegarder l'ordre, tout en respectant le plus possible la liberté.

Ainsi il faut remarquer que la tendance actuelle du Conseil d'Etat, est de devenir juge des motifs déterminant les actes de l'administration.

Pendant assez longtemps cette juridiction se retranchait derrière l'idée du pouvoir discrétionnaire pour écarter l'examen des faits.

La décision d'annulation reposait sur un syllogisme juridique analogue à celui que suppose un arrêt de la Cour de Cassation ; les faits étant présumés constants, le Conseil d'Etat se bornait, comme le fait la Cour de Cassation, à confronter avec la règle légale la décision administrative prise en conséquence des faits. Cette confrontation faite, il décidait, ou non, de l'annulation pour violation de la loi. Le recours contentieux était alors objectif. Par la suite, peut-être comme le suggère M. Le Fur, par réaction contre les défaillances de la tutelle administrative, à raison aussi de l'influence grandissante des commissaires du gouvernement défavorables au pouvoir discrétionnaire, le Conseil d'Etat se mit à examiner plus facilement la matérialité des faits ayant conditionné la mesure administrative attaquée.

Dans l'arrêt Abbé Olivier (15 février 1909, Rec. 1909 p. 186) rendu à propos de l'interdiction de processions, le commissaire du gouvernement, M. Charde-net, précisait le rôle du Conseil d'Etat, en l'opposant à celui de la Cour de Cassation : « La Cour de Cassa-

tion, qui n'a pas le pouvoir d'annuler les arrêtés municipaux, recherche uniquement si le maire a statué dans une matière qu'il avait compétence pour régler et si le règlement pris en lui-même, *indépendamment des circonstances de la cause*, contient des dispositions que le maire avait, d'une manière générale, pouvoir d'édicter ».

« Vous au contraire, qui avez à statuer sur le maintien ou l'annulation des règlements, vous êtes appelés à jouer un peu le rôle d'un supérieur hiérarchique à l'égard des autorités administratives. Vous devez examiner quelle est la limite des pouvoirs du maire. Vous devez rechercher jusqu'à quel point les prescriptions de ces arrêtés sont légales, et à partir de quel point elles deviennent abusives. Cette appréciation comportant *l'examen des circonstances locales* est souvent fort délicates pour vous qui êtes loin des communes où ont été pris les arrêtés attaqués, pour vous qui ne trouvez parfois, dans le dossier, qu'un bien pâle reflet des animosités et des dissensions locales... »

« Quelque délicate que soit cette appréciation, il vous appartient de la faire, du moment qu'il est admis que les particuliers peuvent venir vous dire que le maire s'est trompé, que l'ordre public n'a jamais exigé des mesures semblables à celles qui ont été prises... »

Citons encore un extrait des conclusions de M. Cornille, commissaire du gouvernement, dans l'arrêt Baldy (C. E. 10 août 1917. Rec. p. 637) : « ...Il appartient au Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour excès de pouvoir en matière municipale, non seulement de rechercher si l'arrêt en cause porte sur un objet compris dans les attributions de l'autorité municipale,

mais encore d'apprécier suivant les circonstances de la cause, si l'administration n'a pas, dans l'espèce, pris un arrêté ne se justifiant pas par la nécessité de l'ordre public. Vous appréciez au fond les nécessités de l'ordre, parce que de ces nécessités ressort la vraie ou la fausse application de la loi par l'auteur de l'acte... »

C'est surtout la lecture des conclusions des commissaires du gouvernement qui nous éclaire sur cette question de l'examen des faits par le Conseil d'Etat. En effet les arrêts de cette juridiction sont assez brièvement rédigés. Cependant il suffit d'une seule phrase pour nous montrer combien le Conseil s'est attaché à l'examen des circonstances matérielles de l'affaire qu'il a à juger. Ainsi, dans l'arrêt Benjamin, la Haute Juridiction a examiné la matérialité des troubles allégués par le maire, et a annulé son arrêté « considérant qu'il résulte de l'instruction que l'éventualité des troubles allégués par le maire de Nevers, ne présentait pas un caractère de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre... »

Nous pourrions multiplier les exemples tirés des arrêts ou des conclusions des commissaires du gouvernement, pour montrer combien cette appréciation des faits est maintenant de règle dans la procédure du Conseil d'Etat.

Faut-il s'en plaindre comme l'ont fait certains auteurs ? Il semble au contraire qu'il faut se féliciter de voir le Conseil d'Etat chercher à pénétrer les motifs qui ont inspiré l'administration dans ses actes. Ainsi on lutte contre l'arbitraire, le pouvoir discrétionnaire.

tonnaire, en ne se bornant pas, à l'exemple de la Cour de Cassation, à faire strictement respecter la légalité, mais en maintenant les fonctionnaires dans une certaine moralité administrative. C'est là une condition essentielle de la protection des libertés, et c'est le but assigné au recours en excès de pouvoir.

Ceci étant, il faut préciser que, dans cet examen des faits et des motifs, le Conseil d'Etat les apprécie dans leur existence et dans leur valeur. Mais il ne statue sur leur valeur qu'en fonction de la police municipale. En cela, il ne juge pas en opportunité. Ce serait empiéter sur les attributions de l'administration active et violer la séparation des fonctions. Le Conseil d'Etat s'en défend (1), bien que la frontière entre ce qui est examen du fait et contrôle de l'opportunité, tend de plus en plus à reculer « de manière à élargir le contrôle des faits par une restriction très sensible de la notion d'opportunité ». En effet, y-a-t-il une bien grande différence entre apprécier la nécessité actuelle d'une interdiction de procession, comme l'a fait le Conseil d'Etat dans l'arrêt Vallez (2), et apprécier son opportunité ?

Rappelons pour terminer que l'examen des faits sera parfois difficile à faire. Pour se livrer à cet examen,

(1) C. E., CAMINO, 14 janvier 1916, *Rec.*, p. 15 : « Considérant que si le Conseil d'Etat ne peut apprécier l'opportunité des mesures qui lui sont déferées par la voie du recours pour excès de pouvoir, il lui appartient, d'une part, de vérifier la matérialité des faits qui ont motivé ces mesures, et d'autre part, dans le cas où lesdits faits sont établis, de rechercher s'ils pouvaient légalement motiver l'application des mesures prises... ».

(2) C. E., 22 août 1925 ; POUZINEAU, C. E., 20 mars 1925, *Rec.*, p. 288.

le Conseil d'Etat s'appuie sur les éléments du dossier : examen de la contexture de l'acte, des motifs qui l'accompagnent, de toute la correspondance administrative qui l'a précédé ou suivi, des précisions et détails fournis par la requête et des explications données par l'Administration en réponse à la communication qui lui a été faite du dossier. Ajoutons d'ailleurs que le Conseil d'Etat a le droit d'adresser des demandes écrites de renseignements aux administrations qui sont tenues de lui répondre.

B) L'exception d'illégalité

L'article 471, 15° du Code pénal décide : « Seront punis d'amendes... ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative. » Cet article signifie d'abord que, sauf le cas d'urgence, les règlements de police sont sanctionnés par la voie judiciaire et ensuite que seuls sont sanctionnés les règlements légalement faits par l'autorité administrative. Dès lors, si l'administré poursuivi en contravention pour n'avoir pas obéi à une disposition réglementaire de police, apporte la preuve que celle-ci n'a pas été légalement faite, qu'elle est en contradiction avec le texte ou même avec l'esprit de la loi, le juge de simple police aura le droit d'apprécier la légalité du règlement administratif qu'on lui demande de sanctionner, et de refuser de l'appliquer s'il l'estime illégal. Il pourra d'ailleurs, s'il le préfère, renvoyer spontanément à la juridiction administrative, par question préjudicielle, l'appréciation de la légalité dudit règlement ; ce qui est d'une pratique

courante en la matière des manifestations extérieures du culte.

Quand la question de la légalité est ainsi soulevée par voie incidente devant le tribunal de simple police et que le juge statue sur l'exception d'illégalité, deux hypothèses sont possibles :

1° L'illégalité du règlement est certaine. Le juge se borne à la constater et n'applique pas *inter partes* le règlement qui, différence avec le recours en excès de pouvoir, conserve ainsi sa force exécutoire à l'égard des tiers ;

2° Le règlement est jugé légal. Les poursuites pénales reprennent leur cours.

D'ailleurs, la décision du tribunal ne fait pas obstacle à ce que le prévenu, prenant l'initiative, défère simultanément au Conseil d'Etat le règlement contesté. L'indépendance réciproque des deux ordres de juridiction leur permet de statuer, chacune dans les limites de sa compétence en toute liberté. Le Conseil d'Etat ne peut en aucun cas être lié par la décision de la Cour de Cassation et *a fortiori* d'un simple tribunal de simple police. Inversement, les tribunaux judiciaires ne sont pas tenus de surseoir au jugement en attendant la décision du Conseil d'Etat (1).

Bien entendu, l'exception d'illégalité ne jouera qu'à l'égard d'arrêtés de police administrative, spécialement des arrêtés réglementant les réunions. Il en sera ainsi des arrêtés pris par les maires et les préfets, ainsi que des arrêtés pris en période d'état de siège par les

(1) Voy. la thèse de M. WALINE, *L'excès de pouvoir du juge* (pp. 101, 102).

autorités militaires recueillant les pouvoirs de police des autorités civiles en vertu de l'article 7 de la loi du 9 août 1849. En sera-t-il de même pour les arrêtés de ces autorités prises en vertu des pouvoirs extraordinaires qui leur sont conférés par l'article 9 de la même loi ? Il a été admis plus haut que ces arrêtés étaient des actes administratifs (solution du Conseil d'Etat) et comme tels aucune raison ne s'oppose à ce qu'ils soient sanctionnés par l'article 471, 15° du Code Pénal et qu'on puisse faire valoir contre leur application l'exception d'illégalité. Toutefois, tel n'est pas l'avis de la Cour de Cassation qui, sans en donner les raisons, décide que les arrêtés de l'autorité militaire pris en vertu de l'article 9 de la loi de 1849 ne peuvent être sanctionnés par l'article 471, 15° du Code Pénal (Cass. Crim., 20 avril 1916. D. P., 1916.1.129).

SECTION IV

L'ORDRE PUBLIC ET LA LIBERTÉ DE RÉUNION

Les détenteurs du pouvoir administratif dans l'Etat ont parmi leurs fonctions principales, celle de concilier le respect de la liberté et le maintien de l'ordre. Ordre et liberté, tels sont les principes en même temps que les pôles de l'action administrative.

Le maintien de l'ordre public est une condition de vie pour un Etat. Pour l'assurer, le pouvoir exécutif a le droit de restreindre la liberté, mais les mesures de restriction ne sont légitimes que dans la mesure où elles sont nécessitées par le maintien de la tranquillité publique.

La relation entre l'ordre et la liberté, leur réaction réciproque sont rappelées dans les dispositions des lois organisant les principales libertés :

Article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 sur la liberté des cultes :

« La République garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. »

Article 1^{er} de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion :

« Les réunions publiques sont libres. Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable sous les conditions prescrites par les articles suivants. »

Et ces conditions prescrites par les articles suivants sont dominées par la nécessité de maintenir l'ordre public tout en respectant l'exercice de la liberté de réunion.

Ainsi, respect de la liberté et maintien de l'ordre public, tels sont les deux principes à accorder.

Il peut être intéressant d'étudier comment, en temps normal, en dehors des périodes de guerres civiles ou extérieures, est assuré l'équilibre entre l'ordre public et la liberté. Mais avant d'envisager les conditions dans lesquelles peuvent être au nom de l'ordre public apportées des restrictions à la liberté de réunion, comme aux autres libertés d'ailleurs, il est utile d'essayer de préciser ce qu'on doit entendre par « Ordre Public ».

A) De l'Ordre Public

La notion d'ordre public est quelque chose d'essentiellement indéterminé et variable.

Le doyen Hauriou disait : « l'ordre public, au sens de la police, c'est l'ordre comme état de fait, opposé au désordre, l'état de paix opposé à l'état de trouble. Pour la police, mérite d'être interdit tout ce qui provoque du désordre, mérite d'être protégé tout ce qui n'en provoque point. Le désordre est le symptôme qui guide la police. »

Le jurisconsulte allemand Otto Mayer, dans son « Traité de Droit Administratif Allemand », définit de façon encore plus précise la police : « La police est l'activité de l'Etat en vue de défendre par les moyens de la puissance d'autorité le bon ordre de la chose publique contre les troubles que les existences individuelles peuvent y apporter. »

Cette définition plus précise de l'ordre public a l'avantage de faire apercevoir le fondement de la police dans un Etat. La police est celui des pouvoirs publics qui a pour objet le maintien de l'ordre public, la sécurité des personnes et la sauvegarde des biens.

Une institution aussi indispensable à la vie sociale procède d'un droit certain. Le droit de police est issu du droit de la collectivité à l'existence. Son fondement tient à la nature des choses, aux nécessités de l'ordre public dont il est responsable et qu'il doit défendre comme la première exigence du groupement social pour lequel il agit. M. Teitgen, dans son ouvrage sur la « Police Municipale » fait remarquer que le pouvoir de police « tire ses pouvoirs et sa compétence de la fonction qu'il doit remplir, beaucoup plus que des

délégations expresses de la loi à laquelle d'ailleurs il est historiquement antérieur ; quand l'ordre public l'exige et malgré le silence de la loi il a donc, de plein droit, le pouvoir d'intervenir... »

Mais dire que la police peut intervenir toutes les fois que des agissements individuels, même autorisés par la loi, risquent de provoquer du désordre, n'est-ce pas ouvrir à son action un domaine dont on ne saurait fixer les limites.

Quel est l'ordre public auquel doit pourvoir la police ; quels sont ses éléments ? Telle est la première question qu'il faut résoudre avant de parler des pouvoirs de la police.

Éléments de l'Ordre Public. — Pour rechercher quelles sont les matières que doit régir la police dans le maintien de l'ordre public, les renseignements les plus précis fournis par notre législation nous sont donnés dans les textes qui ont organisé la police municipale. S'ils ne formulent pas une définition dogmatique de l'ordre public, du moins en contiennent-ils les principaux éléments. Il est normal que les textes législatifs se soient surtout occupés de préciser les éléments de l'ordre public communal. C'est en effet dans le cadre de la commune que doit être avant tout maintenu l'ordre. Si un gouvernement désire voir régner l'ordre dans tout le territoire de l'Etat, il doit s'efforcer de prévenir les troubles qui prennent naissance en certains points de ce territoire.

La loi du 14 décembre 1781 se bornait à ranger parmi les fonctions propres au pouvoir municipal le soin « de faire jouir les habitants des avantages d'une

bonne police notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité des rues, lieux et édifices publics ». Les lois postérieures, même la loi des 18-24 août 1790, n'ont ajouté aucun élément nouveau important à cette définition.

La loi du 5 avril 1884, article 97, reproduit le texte de la loi précitée de 1790 avec deux modifications.

D'une part, elle introduit le mot « bon ordre » qui ne figurait pas jusqu'alors dans les lois municipales : « La police a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique ».

D'autre part, l'article 97 poursuit : « Elle (la police) comprend notamment... » et une longue énumération des divers objets de la police suit ; cependant, cette énumération, à la différence de celle de la loi de 1790, n'est pas limitative. Il ne faudrait pas voir d'ailleurs dans ces deux modifications un élargissement du domaine de la police par rapport aux lois antérieures. L'ordre public s'est toujours ramené à ces trois éléments de bon ordre ou tranquillité publique, de sûreté ou de sécurité publique et de salubrité publique.

Le « bon ordre » est un terme vague et peu compréhensif. Il est en fait synonyme de « tranquillité » terme qu'on trouve employé dans les lois de police antérieures à la loi de 1884 et dans l'article 97 de cette dernière. Cet ordre est le fait de deux éléments fondamentaux : Il comprend en effet le bon ordre matériel et le bon ordre moral, la moralité publique.

Pour que l'ordre public matériel règne dans la commune il faut éviter que la tranquillité de la collectivité des habitants soit atteinte par des actes individuels ou collectifs, éviter également que le public

réuni en un endroit cesse d'y observer le calme et la tranquillité nécessaires à la paix de la commune.

Le second élément du bon ordre est beaucoup plus discuté. Certes la police doit prévenir tout désordre moral susceptible de dégénérer en troubles matériels ; doit-elle cependant se mêler de l'ordre moral de la commune, au sens strict du mot ?

Certains auteurs de droit public, notamment le doyen Hauriou, dénie à la police le droit de se mêler de l'ordre moral. « La police, écrit-il n'essaye pas d'atteindre les causes profondes du mal social. Elle se contente de rétablir l'ordre matériel et le plus souvent l'ordre dans la rue. Elle ne poursuit pas en d'autres termes, l'ordre moral dans les idées, dans les sentiments. Elle ne pourchasse pas les désordres moraux. Elle est pour cela radicalement incompétente » (1). M. Bonnard écrit également : « L'ordre moral n'est pas pris en considération. La police ne vise pas à empêcher le désordre moral, parce qu'il est difficile à apprécier... Toutefois la police s'occupe du désordre moral lorsque celui-ci doit fatalement entraîner un désordre matériel » (2). Il ajoute que la police des mœurs est basée sur cette idée : elle tient compte du désordre des mœurs parce que ces désordres peuvent être une source d'atteintes à l'ordre matériel.

Le doyen Hauriou ajoute d'ailleurs, après le passage cité plus haut qu'aucune société organisée en Etat ne peut vivre dans le désordre moral. Bien sou-

(1) *Précis de Droit administratif*, 12^e éd., p. 549.

(2) *Droit administratif*, p. 319.

vent à la base de désordres matériels nous trouvons des désordres moraux, et en évitant aux seconds de se produire on empêche souvent les premiers.

Si nous interrogeons les textes et principalement l'article 97 de la loi de 1884, nous voyons qu'il existe une moralité publique et qu'elle fait partie du bon ordre, puisqu'il charge le Maire de prendre notamment : « . . . les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique. . . . »

Il doit être bien entendu d'abord — et cela est généralement admis que la compétence des autorités de police administrative s'étend désormais aux désordres moraux dans la mesure où ils s'extériorisent au point de troubler l'ordre matériel et de constituer une menace imminente pour lui. Il n'est pas toujours facile à la police d'apprécier dans quelle mesure les désordres moraux peuvent dégénérer en désordres matériels. Un arrêt connu fera comprendre la complexité de la question : Conseil d'Etat, 30 mai 1930, Beaugé (3).

Le Maire de Biarritz avait pris en 1925 un arrêté interdisant, dans son article 2 « . . . de se déshabiller et de se rhabiller sur les plages ou dans les falaises de Biarritz qui sont toutes fréquentées », et dans son article 3 « . . . la circulation en costume de bain même avec peignoir, en dehors des zones réservées aux baigneurs. » Le Conseil d'Etat fut saisi d'un recours dirigé contre les deux articles de cet arrêté.

Il rejeta le recours contre l'article 2, et admit par suite l'interdiction de se déshabiller et de rhabiller

(3) D. H., 1920.417.

sur les plages et falaises avec le considérant suivant : « Il appartient au Maire, en vertu des pouvoirs de police qu'il tient de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prendre les mesures nécessaires pour le maintien du bon ordre et de la décence sur les rives de la mer. Dès lors en raison de la disposition naturelle et de la fréquentation des plages et falaises de la commune il a pu sans excès de pouvoir interdire aux baigneurs de se déshabiller et de se rhabiller sur les dites plages et falaises. »

Par contre, il admet le recours contre l'article 3 de l'arrêté : « S'il appartient au Maire, dit l'arrêt, de prohiber la circulation des baigneurs dans des tenues contraires à la décence et notamment le port des costumes de bains sans peignoir sur les voies et dans les lieux publics, il ne pouvait interdire par voie générale, la circulation en costume de bain avec peignoir ; cela ne saurait trouver sa justification dans le souci de maintenir l'ordre public ».

En prenant cet arrêté le Maire de Biarritz a songé au désordre moral et matériel qui pourrait résulter d'une atteinte certaine à la décence publique, et il a voulu atteindre ce désordre dans la mesure où il constituait pour l'ordre matériel qu'il est chargé d'assurer un danger, une menace grave imminente. D'où les deux articles de l'arrêté. Dans le premier cas il a eu raison : se dévêtir en public constitue sans aucun doute au point de vue moral une attitude peu satisfaisante, mais quand le Maire interdit la circulation des baigneurs même en peignoir dans les rues il va trop loin. Circuler sans peignoir peut causer une atteinte à l'ordre public, il ne semble plus qu'il en

soit de même quand les baigneurs sont déceimment revêtus de leur peignoir.

La Jurisprudence du Conseil d'Etat a encore jugé que le Maire pouvait intervenir pour interdire certaines activités pour ce seul motif qu'elles pourraient porter atteinte à la moralité publique quand bien même elles ne devraient pas entraîner des troubles matériels. Un arrêt du Conseil en date du 7 novembre 1924 (1) rejette le recours formé contre un arrêté du Maire de Châlons-sur-Marne interdisant des combats de boxe à raison de leur caractère sauvage et brutal, « et contraire à l'hygiène morale ». Le Conseil d'Etat ajoute que ce motif « ne peut être regardé comme étranger à l'ordre public ».

De même en matière de films cinématographiques. L'article 6 du décret du 18 février 1928 a établi un contrôle des films. Aucun film ne peut être projeté s'il n'a été revêtu d'un visa ministériel après examen par une commission de censure.

Cette commission prend en considération l'ensemble des intérêts nationaux et des bonnes mœurs. Même lorsqu'un film est revêtu du visa ministériel, autorisant la projection, le Conseil d'Etat reconnaît à la police municipale la possibilité d'interdire à raison de circonstances particulières la projection dudit film, et spécialement à raison des considérations morales. (Arrêt *Goguel*, Cons. Etat 2 mars 1923) (2).

Seulement surgit une question : Qu'est-ce au juste

(1) *Rec.*, LEBON, 1924, p. 863.

(2) *Rec.*, LEBON, 1923, p. 204.

que la morale publique ? Il est plus facile d'en donner une définition en termes négatifs : « Elle est l'absence de scandale, l'absence d'atteinte publique au minimum d'idées morales naturellement admises à une époque donnée par la moyenne des individus et qu'elle tient à voir respecter ». La moralité publique est distincte de la morale. Celle-ci est permanente parce que ses principes sont inscrits dans la conscience humaine. Au contraire le contenu de la moralité publique est l'affaire de temps et de lieu. Cette distinction est importante et notamment en matière de police des spectacles : la police municipale n'a pas à les juger d'après la morale, mais à rechercher seulement s'ils sont susceptibles étant donné la mentalité moyenne du milieu de scandaliser l'agglomération. Suivant une expression heureuse « la moralité publique tolérera parfois ce que la morale condamne ».

Quant à la sécurité ou la salubrité publique visée par l'article 97, elle consiste en l'absence d'accidents et de sinistres susceptibles de causer des dommages aux personnes ou aux biens. Dès lors, la sûreté publique, au sens de cet article, résulte de la protection du public contre les périls et accidents qu'il pourrait subir du fait des activités individuelles comme des éléments naturels. Les mesures qui tendent à prévenir les incendies, les inondations, les accidents de la circulation sont des mesures de sûreté publique.

Enfin, la salubrité publique concerne l'hygiène publique du pays. Prévenir les maladies, les épidémies, leur menace et leur contagion constitue des mesures d'ordre public.

La loi municipale de 1884 fournit donc les trois

principaux éléments de l'ordre public : tranquillité, sécurité et salubrité. Il faut ajouter un quatrième élément : l'ordre public général (et non plus seulement local comme l'envisage l'article 97 de la loi de 1884) comprend la sûreté de l'Etat assurée par la police d'Etat plutôt que par la police municipale, et des mesures de sûreté générale. Il consiste à prévenir les menaces d'insurrection, à empêcher les appels à la révolte. Dans une certaine mesure d'ailleurs la sûreté de l'Etat fait partie de l'ordre public municipal : une insurrection peut concerner par sa gravité la sûreté tout entière de l'Etat et se dérouler cependant sur un plan local.

Tels sont les éléments de l'ordre public que doit assurer la police. Après avoir essayé de préciser ce qu'il fallait entendre par ordre public, il peut être intéressant de se demander dans quelle mesure cet ordre peut restreindre des libertés aussi importantes que la liberté de la presse ou le droit de réunion, deux libertés définies, délimitées et organisées par les lois respectives du 29 juillet et du 30 juin 1881.

B) Pouvoirs de police et limitation des libertés

Le Conseil d'Etat a établi quant aux pouvoirs de la police une jurisprudence qui reconnaît à cette dernière le droit formel d'intervenir pour limiter et au besoin supprimer les libertés les mieux définies.

Le principe le plus important qui se dégage des arrêts du Conseil d'Etat est le droit certain, indéniable du pouvoir de police de défendre l'ordre public en sacrifiant si cela est nécessaire la liberté. Sans doute

cette dernière est précieuse ; elle est d'autre part le principe dominant de notre régime démocratique, mais on ne peut admettre au nom de la liberté que l'ordre public soit troublé. La liberté engendrerait alors le désordre, facteur d'anarchie qui entraînerait la destruction même de l'Etat.

Donc en dehors même du cas de guerre, de révolution, d'état de siège dans une nation, si les autorités de police estiment qu'en un point du territoire l'usage abusif d'une liberté causera un désordre elles devront recourir à ce remède exceptionnel qu'est la limitation ou même la suppression de la liberté. C'est là un moyen très grave, mais d'une nécessité vitale pour un Etat policé.

A raison même de la gravité du moyen le Conseil d'Etat prend soin dans ses arrêts de préciser que c'est là un *ultimum remedium*. Si la police pouvait à son gré suspendre l'application du principe de la liberté, celle-ci ne serait qu'un mot vide de sens et nous ne serions plus sous un régime démolibéral mais sous une dictature. •

L'arrêt fondamental — l'ancêtre pourrait-on dire en quelque sorte en la matière — est l'arrêt *Benjamin* (C. E. 19 mai 1933) (1).

Le Maire de Nevers avait interdit une conférence sous le prétexte qu'elle engendrerait des troubles. « Considérant, dit l'arrêt, qu'il résulte de l'instruction que l'éventualité de troubles alléguée par le Maire de Nevers ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu sans interdire la conférence maintenir

(1) S. 1934.III.1, Note du professeur A. MESTRE.

l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartient de prendre... » (L'arrêté du maire est annulé).

Le Tribunal des Conflits dans l'arrêt *Bonnefoy-Sibour contre Action Française* (Trib. Conf. 8 avril 1935) (1), décide dans le même sens à propos de la saisie d'un journal « Attendu.... que s'il appartient... à Paris au préfet de police de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre et de la sûreté publique, ses attributions ne comportent pas le pouvoir de pratiquer par voies de mesures préventives la saisie d'un journal sans qu'il soit justifié que cette saisie ordonnée d'une façon aussi générale que celle qui résulte du dossier, partout où le journal sera mis en vente tant à Paris qu'en banlieue, ont été indispensables pour assurer l'ordre public.... » (L'arrêté de conflit pris par le préfet de la Seine-et-Oise est annulé).

Dans cet arrêt *Bonnefoy-Sibour*, le commissaire du gouvernement, M. Josse, dit notamment : « ... Le fait qu'une liberté est prévue et organisée par les lois et sanctionnée pour les cas où on lui porte atteinte par les tribunaux judiciaires, ne suffit pas, sans autres considérations : en premier lieu à faire obstacle aux pouvoirs de police que l'administration tient d'autres lois, en deuxième lieu pour entraîner la compétence judiciaire... D'évidence l'autorité de police n'est pas désarmée quand elle se heurte à telle ou telle liberté individuelle, même formellement consacrée par la constitution, parce que les pouvoirs de police sont forcément des restrictions à des libertés. Les pouvoirs des

(1) S. 1935.III,76.

préfets et maires varieront toutefois avec la nécessité plus ou moins grande d'assurer l'ordre en raison des circonstances de temps et de lieu et en sens inverse, avec le souci plus ou moins grand qu'à eu le législateur d'assurer le respect plus ou moins étendu de telle ou telle liberté... Ce sera à la jurisprudence administrative — sauf texte spécial — qu'il appartiendra dans chaque cas de limiter les pouvoirs (des autorités de police)... »

Le Conseil d'Etat insiste à nouveau sur cette idée que le principe est la liberté et la suspension de cette dernière l'exception, dans l'arrêt Bucard (C. E. 23 décembre 1936) (1) à propos de l'interdiction d'une série de réunions : « ... Considérant que le principe de la liberté de réunion ne saurait faire échec aux nécessités du maintien de l'ordre public avec lesquelles il doit se concilier ; qu'il incombe aux autorités compétentes de prendre les mesures que commandent la sécurité et la tranquillité publiques et même, si la sauvegarde de l'ordre public l'exige impérieusement, d'interdire les réunions... » pareillement dans un arrêt reproduit par le journal *Le Temps* du 3 février 1937, le Conseil d'Etat décide à propos de l'interdiction par les maires de Laval et de Nancy de la vente et de l'offre publiques du journal *Détective*, parce que les récits des crimes est de nature à pervertir certains esprits. « Considérant que la liberté du commerce proclamée par l'article VII de la loi du 2-17 mars 1791 ainsi que la

(1) Voy. également sur les droits des maires et préfets à l'égard de la liberté de colportage des imprimés et écrits : C. E., PÉNICAUD, 30 nov. 1918, S. 1924,3,1 ; C. E., maire de Chinon, 11 mai 1924, D. H. 1924,353.

liberté de la presse organisée par la loi du 29 juillet 1881 doivent se concilier avec l'exercice des pouvoirs de police et que les restrictions qui peuvent y être apportées comme conséquences des mesures prises dans l'intérêt de l'ordre public ne constituent pas des violations des dispositions législatives invoquées. »

Le principe dégagé par le Conseil d'Etat comme par le Tribunal des Conflits est donc net : la liberté reste la règle, le principe ; elle ne pourra être mise en échec que lorsque l'ordre public l'exigera « impérieusement », à raison de « nécessités absolues ». Admirons d'ailleurs la souplesse de la jurisprudence administrative moins esclave de la lettre du texte législatif que la jurisprudence de la Cour de Cassation qui ne se préoccupe jamais du « fait ».

Ainsi, ce que le Conseil d'Etat n'admet pas — et nous aurons quant aux réunions l'occasion de le montrer en détail — c'est que les agents administratifs interdisent préventivement, en prévision de troubles dont l'incertitude exagère l'importance, les manifestations légales d'une liberté. Ce qu'il n'admet pas c'est l'interdiction d'une réunion sous le simple prétexte que, dans une ville, l'ordre public sera troublé parce qu'il l'a été ailleurs en des circonstances semblables. Le but de la police n'est pas d'interdire mais de protéger l'exercice paisible des droits des citoyens. Il ne faut pas faire régner la paix par la prohibition de toute activité susceptible de troubler le bon ordre. *Ubi solitudinem faciunt et pacem appellant.*

L'objet de la police a été assez bien défini par une circulaire du conventionnel Fouché : « Instituée pour

garantir la liberté du citoyen non pour y porter atteinte... elle ne doit ni s'étendre au delà de ce qu'exige la sécurité publique ou particulière ni gêner le libre exercice des facultés de l'homme et des droits civils par un système violent... ».

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

RÉUNIONS SUR LA VOIE PUBLIQUE

TITRE PREMIER

LES ATTROUPEMENTS

SECTION I

RÉGIME DES ATTROUPEMENTS

L'attroupement est une réunion sur la voie publique d'un certain nombre de personnes présentant un caractère accidentel ou concerté, souvent tumultueux.

Afin d'éviter les désordres qui résultent de ces attroupements, un certain nombre de mesures ont été prévues par le décret du 26 juillet 1791 et les lois du 10 avril 1831 et 7 juin 1848. Cette dernière loi, toujours en vigueur, est le siège de la matière. Elle n'a

été en rien modifiée par les lois de 1881 et 1907 sur la liberté des réunions publiques tenues en lieu clos.

L'article 1^{er} de la loi de 1848 déclare : « Tout attroupement armé formé sur la voie publique est interdit. »

« Est également interdit, sur la voie publique, tout attroupement non armé qui pourrait troubler la tranquillité publique ».

Nous avons vu plus haut (1) comment l'attroupement se distinguait du cortège et de la procession mais il faut préciser en quoi il diffère du simple rassemblement.

Attroupement et rassemblement. — L'attroupement est essentiellement un groupement d'individus ayant la volonté d'être réunis, qui ne se bornent pas à être mêlés à une foule, mais qui entendent être cette foule et coordonnent dans ce but leurs mouvements avec ceux de leurs voisins. Dans le mot attroupement, il y a le mot « troupe », il y a idée d'un corps obéissant à une inspiration commune sans que cependant ce corps soit une association, faute d'un plan concerté, ou une bande, faute d'une organisation réglée.

Le rassemblement, au contraire, est le fait matériel d'hommes qui se pressent dans un endroit déterminé, sans que règnent entre eux des principes d'action communs, et sans qu'ils entendent demeurer ensemble en vue de cette action.

Traditionnellement, cependant, rassemblement et attroupement ont été tenus pour synonymes l'un l'autre, notamment sous l'Ancien Régime.

Pourtant, bien des réunions ou des rassemblements

(1) 1^{re} partie, chap. I, section 1.

d'hommes peuvent se produire sur la voie publique sans être des attroupements au sens de la loi de 1848. Les passants qui s'arrêtent devant la vitrine d'un magasin, le lieu d'un accident ou la terrasse d'un café où se fait entendre un orchestre, constituent un rassemblement qui peut, en cas de refus de circuler de la part de ses membres, constituer une infraction de police, mais ne forment pas un attroupement. Les personnes, quelque rapprochées qu'elles soient entre elles, demeurent isolées, séparées et indépendantes les unes des autres ; il leur manque le lien intellectuel qui se rencontre dans l'attroupement et donne à celui-ci son caractère distinctif.

L'attroupement est essentiellement un rapprochement cohérent d'individus ayant la volonté d'être groupés, de faire « corps » à un moment donné, en se conformant à une certaine discipline.

Des arrêts de la Cour de Cassation illustrent cette différence entre l'attroupement et le rassemblement. Un arrêt du 24 novembre 1899 (S. 1901.1.429) a refusé de voir un attroupement, au sens légal du mot, dans un rassemblement interrompant la circulation sur une route : « ...Attendu, en droit, que tout rassemblement sur la voie publique ne constitue pas un attroupement prohibé... ; qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 7 juin 1848 les attroupements ne sont interdits qu'autant qu'ils sont armés, ou que, sans être armés, ils peuvent troubler la tranquillité publique, qu'il suit de là que tout arrêt portant condamnation pour infraction aux articles 1^{er}, paragraphes 2 et 5 de la loi du 7 juin 1848 doit établir que l'attrou-

pement non armé pourrait troubler la tranquillité publique... »

De même un autre arrêt de la même Cour du 14 mars 1903 (Cass. du Halgouët, 14 mars 1903, S. 1903.1.103) a décidé que celui qui profitait d'un rassemblement fortuit, en l'espèce la sortie d'une messe, pour haranguer une foule ne tenait pas une réunion au sens de la loi de 1881 (1), mais que n'ayant été ni l'auteur ni l'instigateur du rassemblement il n'y avait attroupement et lieu à application de la loi de 1848 que si la tranquillité publique était troublée.

L'attroupement est donc une agglomération de personnes ayant conscience de leur réunion qu'elles peuvent discipliner. Cet aspect apparaît notamment dans l'article 2 de la loi de 1848 qui déclare attroupement armé en particulier celui dont un seul membre est armé au su des autres et n'est pas expulsé par ceux-ci.

Caractères de l'attroupement. — L'élément moral qui différencie l'attroupement du rassemblement consiste donc uniquement dans la volonté de s'assembler : 1° Il ne faut pas tenir compte du but pour la qualification de cette assemblée. Le motif de la réunion peut être futile. Ainsi il a été de coutume autrefois dans certaines régions, de venir la nuit en groupe faire du bruit devant la maison des veuves qui se remariaient. Cette petite manifestation nommée « charivari des veuves remariées » était réprimée par l'article 605-8° du Code de brumaire an IV, article toujours en vigueur, et les membres de ce « chahut » commet-

(1) Spécialement il ne contrevenait pas à l'art. 6 de cette loi interdisant les réunions sur la voie publique.

taient le délit d'attroupement. Les mascarades sont également des attroupements dont le but est innocent. Au contraire le but d'une réunion sur la voie publique peut être politique, ou même criminel et préparer à l'insurrection.

2° Il ne faut pas non plus tenir compte du caractère de l'assemblée ; quelle soit violente ou calme, silencieuse ou menaçante elle constitue toujours un attroupement si elle dénote la volonté consciente de s'assembler et de manifester.

3° Le nombre des personnes formant la réunion n'entre pas toujours en considération pour décider si elle constitue ou non un attroupement.

La loi du 26 juillet-3 août 1791 déclare dans son article 9 : « Sera réputé attroupement séditieux et puni comme tel, tout rassemblement de plus de quinze personnes s'opposant à l'exécution d'une loi d'une contrainte ou d'un jugement. » Cet article, toujours en vigueur a été appliqué récemment aux membres d'un parti agraire (Front Paysan) qui s'opposaient à la saisie par le fisc d'un fermier n'ayant pas payé ses impôts.

Par contre les lois de 1831 et de 1848 qui visent tout attroupement en général ne mentionnent aucun nombre limite de personnes réunies pour constituer un attroupement illégal.

Attroupement armé et non armé. — Depuis la loi du 7 juin 1848, différant sur ce point de la loi antérieure du 10 avril 1831, tout attroupement s'il est sans arme n'est interdit que s'il peut apporter un trouble à la tranquillité publique : « Tout attroupement armé formé sur la voie publique est interdit. Est également

interdit sur la voie publique tout attroupement non armé qui pourrait troubler la tranquillité publique. » (art. 1^{er} L. de 1848).

Il résulte a contrario de ces formules que l'attroupement non armé n'est interdit que s'il est susceptible de troubler la tranquillité. D'ailleurs si nous consultons les documents parlementaires, nous y relevons ces paroles significatives du ministre de l'Intérieur déposant le projet de loi de 1848 : « Il y a certaines réunions qui peuvent gêner la circulation, cela est toujours fâcheux et peut même dans certains cas constituer une contravention aux lois de police ; mais si ces réunions ont eu lieu sous les inspirations spontanées et pacifiques d'un droit à défendre, si surtout elles sont calmes et disciplinées, elles doivent appeler l'attention sans doute, mais elles ne sauraient motiver des répressions. »

En pratique, à quel caractère reconnaît-on que l'attroupement non armé est susceptible de troubler la tranquillité publique ? La loi est muette sur ce point. Elle laisse donc à l'autorité chargée de maintenir l'ordre sur la voie publique, le soin de discerner ces caractères et de décider de l'opportunité qu'il peut y avoir pour dissoudre le rassemblement. Un amendement de Jules Favre, proposé au cours de la discussion de la loi de 1848 et qui tendait à substituer à la formule « Qui pourrait troubler la tranquillité publique » celle de « Qui aurait un caractère séditieux » fut écarté sans discussion. Donc l'attroupement sans arme n'est illégal que s'il est de nature à troubler l'ordre public.

Aussi faut-il distinguer l'attroupement armé de l'attroupement non armé. L'article 2 de la loi du 7

juin 1848 définit l'attroupement armé. Il en est ainsi :
1° Quand plusieurs des individus qui le composent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées ; 2° Lorsqu'un seul de ces individus porteur d'armes apparentes, n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux-là mêmes qui en font partie.

Le premier paragraphe de cet article est d'une sévérité exhorbitante, en ce qu'il fait résulter la qualification d'attroupement armé du seul fait qu'il y a, parmi ses membres, des porteurs d'armes, mêmes « cachées », alors que le Code pénal, dans l'article 214 concernant la rébellion, exige le port « ostensible » des armes, ce qui est beaucoup plus juste. Cette sévérité de l'article 2 est aggravée par l'article 4 qui, pour appliquer les peines qu'il édicte à l'égard des membres d'un attroupement, s'attache au caractère armé, ainsi défini, du groupement et n'établit aucune différence de traitement entre les membres non armés et ceux qui étaient porteurs d'armes. En 1848, on a dit, pour justifier ces articles 2 et 4 que « l'attroupement ne se forme jamais d'une manière fortuite... que c'est toujours par suite d'un concert que les attroupements se forment, en telle sorte que les auteurs de l'attroupement (si on établissait une différence entre eux et les membres de l'attroupement) ne s'armeraient pas mais armeront les hommes formant l'attroupement, en telle sorte que vous auriez tous les désordres de l'attroupement armé, et cependant vous n'auriez pas, pour sa répression, les dispositions législatives que le pouvoir réclame ». Ces raisons sont loin de justifier les injustices que cause l'application de l'article 2. Il faut toujours tenir compte, en particulier, du

fait qu'un attroupement sans arme au début de sa formation, peut devenir armé au moment où il est dissout par infiltration d'éléments suspects.

Cette disposition assez arbitraire peut, dans une certaine mesure, s'expliquer par la volonté de réprimer facilement les attroupements qui s'étaient produits en 1848, et qui avaient menacé, le 15 mai, l'Assemblée elle-même. Cette loi devait d'ailleurs être appliquée avec rigueur à l'occasion des journées tragiques de juin 1848. Quoiqu'il en soit, le fait pour un attroupement d'être armé, le rend illégal. Il constitue une menace de guerre civile certaine, et la loi de 1848 l'interdit formellement. Il faut noter que, d'après l'article 4 de cette loi, si l'attroupement armé s'est formé la nuit, cette circonstance motivera une aggravation de peine pour ses membres. Remarquons enfin que la loi de 1848, différant sur ce point avec la loi de 1831, n'établit aucune distinction quant au régime et à la compétence des tribunaux entre les attroupements politiques et ceux qui ne le sont pas.

Dispersion des attroupements. — Quand sur la voie publique s'est formé un attroupement armé, ou un attroupement non armé qui trouble l'ordre public, l'article 3 de la loi du 7 juin 1848 prévoit les conditions dans lesquelles il sera dispersé. Il est en effet nécessaire que l'ordre public soit promptement rétabli. On ne saurait ici admettre une prétendue liberté des manifestations. Est-il nécessaire, en outre, de rappeler les dangers de la manifestation dans les rues. Il existe une « âme de la foule » différente de celle des individus la composant, et nul n'ignore que groupés,

des hommes inoffensifs peuvent devenir singulièrement agressifs et féroces. Il est inutile à ce sujet, de rappeler de pénibles exemples historiques.

La dissolution de l'attroupement sera faite par le maire, et à son défaut par un adjoint, ou le commissaire de police, ou tout autre agent dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif, portant l'écharpe tricolore, à peine d'illégalité de la dispersion (art. 3, loi du 7 juin 1848). La loi de 1791 sanctionnait cette obligation, pour les agents de la force publique, d'avoir à disperser les attroupements, par des dispositions pénales expresses. Actuellement, à défaut de texte, le fonctionnaire en faute sur ce point n'encourrait aucune responsabilité administrative». Un roulement de tambour annoncera l'arrivée du magistrat, dit l'article 3. Pratiquement, le tambour peut être remplacé par une trompette ou un clairon.

« Si l'attroupement est armé, le magistrat lui fera sommation de se dissoudre et de se retirer.

« Cette première sommation restant sans effet, une seconde sommation, précédée d'un roulement de tambour, sera faite par le magistrat (1).

(1) Exceptionnellement les sommations préalables ne sont pas nécessaires dans deux cas prévus par l'article 25 de la loi des 27 juillet-3 août 1791, savoir : 1° lorsque des voies de fait sont exercées contre les dépositaires de la force publique eux-mêmes ; 2° lorsque ces dépositaires ne peuvent défendre autrement les terrains qu'ils occupent ou les postes dont ils sont chargés. En outre, il résulte, d'une circulaire du ministre de l'Intérieur du 19 avril 1847 (D. P. 47.3.92), que les sommations ne sont pas obligatoires si le dépositaire de la force publique chargé d'assurer le ravitaillement de la population ne peut défendre autrement les subsistances qu'il est chargé de transporter.

Un arrêt de la Cour de Cassation du 18 juillet 1930, décide que

« En cas de résistance, l'attroupement sera dispersé par la force.

« Si l'attroupement est sans arme, le magistrat, après le premier roulement exhortera les citoyens à se disperser. S'ils ne se retirent pas, trois sommations seront successivement faites ». L'article 26 de la loi des 26 juillet-3 août 1791, toujours en vigueur sur ce point, porte que le magistrat prononcera les paroles suivantes à haute voix : « Obéissance à la loi ; on va faire usage de la force ; que les bons citoyens se retirent ».

« En cas de résistance, continue l'article 3 de la loi de 1848, l'attroupement sera dispersé par la force ».

Nous renvoyons à ce que nous avons dit dans la première partie, pour la mise en mouvement de la force publique et de l'emploi des armes.

Les articles 4 et suivants de la loi du 7 juin 1848 prévoient les pénalités applicables aux membres d'un attroupement, par le tribunal correctionnel compétent, depuis la loi du 25 février 1852 qui a supprimé la compétence du jury instituée par l'article 10 de la loi de 1848. Cette question des pénalités et de la compétence judiciaire, quelque importante qu'elle soit, sera laissée de côté. Elle sort un peu du sujet de cet ouvrage qui est « la police des réunions » en général, et vise surtout les rapports des citoyens avec les autorités administratives. Au surplus cette question de droit pénal a déjà été traitée avec beaucoup de suc-

la sommation prévue en cas d'attroupements n'est pas obligatoire si par suite de violences soudaines dont il a été l'objet, le magistrat appelé à disperser l'attroupement a été mis dans l'impossibilité de procéder à cette formalité.

cès dans une thèse consacrée aux attroupements (1), revenir sur ce problème serait démarquer cet ouvrage.

SECTION II

Dommages causés par les attroupements

Il sera parlé, ici, de la question de la réparation apportée aux dommages causés à d'innocentes victimes des conflits de guerre civile.

L'ordre public a été troublé par des attroupements, des émeutes plus ou moins étendues, les particuliers qui n'étaient bien souvent que spectateurs de ces bagarres sont souvent ceux-là même qui en subissent les fâcheuses conséquences, dans leur personne et dans leurs biens. L'équité veut que ces innocents soient indemnisés et ne supportent pas seuls les conséquences des atteintes apportées à la tranquillité publique.

Cette question de la réparation civile des dommages causés par les attroupements s'est posée de tout temps et spécialement pendant la Révolution Française.

On voulut alors faire cesser les émeutes et les pillages qui attristaient notre sol. La loi du 10 vendémiaire an IV rendait tous les habitants de la commune où s'étaient passés les troubles, garants des attentats commis envers les habitants ou les propriétés. Cette loi portait que les choses pillées seraient restituées aux habitants ; à défaut de cette restitution, le double de la valeur des objets volés serait payé à leur pro-

(1) *Du régime des attroupements* par J. GIRIEUD. thèse Aix (1901).

priétaire. Les sommes nécessaires à ces indemnités devaient être avancées par les contribuables les plus fortement imposés. Cette responsabilité était basée sur un raisonnement absurde. De deux choses l'une, disait-on : ou bien, c'est la majorité des habitants qui a causé l'émeute et il est normal que la commune soit responsable ; ou bien, c'est la minorité et celle-ci aurait dû être arrêtée et contenue par la majorité. Raisonnement qui était loin d'être juste puisque ce n'était pas et que ce n'est pas à la majorité des habitants de faire la police et qu'en conséquence elle ne pouvait être responsable de cette soi-disant défaillance. Cependant cette loi eût l'effet escompté : les émeutes diminuèrent et la France retrouva un peu de calme dans les communes. Ses habitants, ne désirant pas payer « les pots cassés », se surveillaient mutuellement, ainsi fut rétabli l'ordre. Ce système fut également employé avec succès en Algérie pour remédier aux troubles et pillages dans les douars.

Ainsi, avec la loi de l'an IV, la base de la responsabilité est dans la négligence des administrés et non pas dans celle de l'administration. Cette notion changea avec l'article 106 de la loi du 5 avril 1884, où la responsabilité de la commune, en cas d'émeute, est désormais basée sur la faute présumée des administrateurs de cette commune. En conséquence, celle-ci n'était pas responsable s'il s'agissait de faits de guerre extérieure, ou si la municipalité n'avait pas la disposition de sa police, comme cela était notamment à Paris, Lyon, Marseille... La Cour de Cassation, dans un arrêt du 6 juillet 1908, décidait que si le maire ne dispose pas de la police, la commune n'est pas respon-

sable des dommages causés par l'attroupement. Dans le cas où le maire avait la disposition de la police municipale, la commune n'était pas responsable si son édile prouvait qu'il avait pris toutes les dispositions nécessaires pour assurer l'ordre. S'il avait requis la force armée, fait usage de son autorité morale, bref pris toutes les mesures adéquates pour empêcher le désordre, et que celui-ci cependant se soit produit, le maire n'ayant commis aucune faute dans le maintien de l'ordre public, la commune était irresponsable et les victimes de l'émeute n'obtenaient aucune réparation. (Cass. req. 22 juillet 1901, D.P. 1901.1.469) (Cass. Req. 24 juin 1905. S. 1906.1.31).

Pour cette raison et aussi devant l'irresponsabilité absolue des villes ne disposant pas de leur police, on sentit la nécessité de modifier l'article 106 de la loi de 1884.

Après de longues discussions, la loi du 16 avril 1914 modifiant les articles 106 et suivants de celle du 5 avril 1884, fut votée.

Désormais, toute idée de la responsabilité de la commune pour faute de service a disparu. A cette notion a été substituée celle du risque social. C'est-à-dire qu'en l'absence de toute faute et en toute hypothèse (même par exemple lorsqu'il n'y a ni police locale, ni force armée, ou que celle-ci n'est pas à la disposition de la commune) les communes sont responsables civilement des dommages « résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire, par des attroupements ou des rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou pri-

vées ». Bien entendu, les faits de guerre extérieure, avant comme après la loi de 1914 ne rendent pas la commune responsable.

La responsabilité de la commune est donc basée sur la solidarité nécessaire qui unit tous les citoyens de la commune, sur la notion de risque social, pour inciter les autorités municipales électorales à la vigilance dans le maintien de l'ordre public. Depuis 1914, point n'est besoin pour obtenir la réparation des dommages de prouver que les communes ont été en faute (Paris, 2 février 1924, D.P. 1924.2.95). Les indemnités que la commune peut être condamnée à payer seront réparties en vertu d'un rôle spécial entre toutes les personnes inscrites au rôle des Contributions Directes, à l'exception des victimes des troubles, auxquelles auront été allouées ces indemnités, proportionnellement au montant en principal de toutes leurs contributions directes.

Ici une remarque s'impose. Dans l'état actuel des choses, le budget des communes est alimenté par des centimes additionnels sur le principal fictif des anciennes contributions directes : patentes, impôt foncier, contribution mobilière. Ces impôts sont donc payés, en majeure partie, par les commerçants et propriétaires de la ville. Ce ne sont généralement pas ceux-là qui se livrent à des dégradations à l'égard des boutiques ou des personnes, même s'ils participent à un attroupement. La plupart du temps les désordres sont dus à des éléments troubles qui profitent de la circonstance de l'attroupement pour piller et commettre des crimes en toute quiétude. On peut donc voir les contribuables payer les dommages commis par de

non impossables. De même une petite commune peut être responsable de dégâts s'élevant à plusieurs millions, à raison de l'incendie d'une importante usine située sur son territoire, par des émeutiers venus d'une ville voisine. Citons une décision intéressante de la Cour d'Appel de Douai, du 26 février 1935 : Ville de Dunkerque contre le sieur Duhamel. Elle décide que la responsabilité édictée à la charge des communes par les articles 106 et 107 de la loi du 5 avril 1884, modifiée en 1914, s'applique en cas de dégradations commises par des individus isolés, du moment qu'elles sont le prolongement d'une émeute, elle-même en corrélation avec une grève générale et un état de force ouverte.

Toutefois cette responsabilité ainsi édictée par l'article 106 nouveau de la loi de 1884, n'incombe pas entièrement à la commune. En principe l'Etat participe pour moitié au paiement des indemnités. Mais, si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou par complicité avec les émeutiers, l'Etat qui indemnise pour moitié peut exercer un recours contre la commune, jusqu'à concurrence de 60 % de ce qu'il paie (1). Si, au contraire, la police n'est pas momentanément ou définitivement à la disposition de la commune, celle-ci se retourne contre l'Etat et exerce un recours contre celui-ci jusqu'à concurrence de 60 % de ce qu'elle paie. Il en est de même si la commune trouve, dans le cas où elle a la disposition de la police, qu'elle a pris toutes mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles.

(1) Voy. un arrêt récent : Cour de Montpellier, 9 janv. 1936 (G. P. 1936.1^{er} sem. 407).

Si des habitants de plusieurs communes ont participé aux troubles, l'indemnité est répartie entre les diverses communes.

Tribunaux compétents pour fixer le montant de l'indemnité. — Les litiges qui peuvent naître à l'occasion de la fixation de ces indemnités, sont de la compétence du tribunal civil de l'arrondissement, qui doit statuer suivant la procédure des matières sommaires. La loi de vendémiaire, an IV, était formelle sur ce point, et la loi du 5 avril 1884, modifiée en 1914, n'a pas dérogé à cette compétence. L'article 108 de cette loi déclare : « ...Les actions, tant principales qu'en garantie, seront portées devant les tribunaux civils qui statueront comme en matière sommaire ».

Le Conseil d'Etat, comme le Tribunal des Conflits, a toujours reconnu en cette matière la compétence des tribunaux civils (T. Conf. 25 février 1888, D.P. 1889.3.52). Il faut reconnaître que cette compétence méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire. Il est évident, en effet, que les tribunaux civils seront amenés à apprécier des actes d'administration, à juger notamment l'attitude des municipalités devant l'attroupement. On ne peut guère expliquer cette dérogation que par la raison qu'en donne M. Laferrière (1) : la loi de vendémiaire, an IV, avait été édictée à une époque où les corps administratifs qui exerçaient la juridiction à l'égard des communes étaient, à bon droit, suspects au législa-

(1) LAFERRIÈRE, *Traité de la Juridiction administrative*, t. I, p. 631.

teur, quand il s'agissait de réprimer les désordres dans les communes, désordre dont ils étaient souvent les complices ou les instigateurs. Cette raison n'est plus valable de nos jours et les lois de 1884 et 1914 auraient dû transférer la compétence de ces procès aux tribunaux administratifs.

Signalons que les tribunaux judiciaires sont également compétents pour connaître des recours, en réalité théoriques, de l'Etat et des communes contre les auteurs de troubles et leurs complices (art. 108, al. 4 et art. 109, loi de 1884-1914) (1).

Conditions de la responsabilité. — Elles sont ainsi déterminées par l'article 106 de la loi de 1884-1914 : « Les communes sont civilement responsables des dégâts et des dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées ».

Il faut donc :

1° « Que ces dégâts ou dommages aient été causés soit envers les personnes, soit contre les propriétés privées ou publiques. L'existence d'un préjudice est ainsi la première des conditions nécessaires pour don-

(1) Un arrêt de la Cour de Lyon du 4 juin 1937 (D. H. 1937, p. 777) décide que si les articles 106 et 107 de la loi du 5 avril 1884 attribuent compétence aux tribunaux civils pour la connaissance des dommages résultant de crimes et délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements ou rassemblements et non ceux commis par les agents de la force publique chargés d'empêcher ou de disperser les attroupements. L'appréciation de ces dommages relève des tribunaux administratifs.

ner lieu à la responsabilité. Ce préjudice peut être occasionné soit aux personnes, soit aux propriétés. Dans le premier cas, le préjudice peut être physique ou moral, suivant que l'attroupement a été cause de mort, coups ou blessures, ou qu'il a porté atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne. Dans cette dernière hypothèse la jurisprudence civile apprécie plus restrictivement le préjudice.

Quand il s'agit de dommages causés aux propriétés, le préjudice est toujours matériel. Il peut être invoqué par les titulaires de propriétés publiques ou privées, par des personnes physiques comme par des personnes morales. Il peut être invoqué également par des étrangers comme par des français, en vertu du principe que les lois de police de sûreté obligeant tous ceux qui habitent un territoire doivent, en contrepartie, les protéger.

2° Les dommages ou dégâts doivent résulter de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence. Les crimes ou délits sont ceux énumérés au Livre III, titre II du Code pénal. Le quasi-délit n'entraînerait donc pas de responsabilité.

3° Les dommages doivent être causés par des attroupements armés ou non armés.

Il faut entendre par là, non seulement ceux définis et réprimés par la loi de 1848, mais encore tout attroupement, quelque pacifiques qu'aient été ses tendances, lors même que le dommage eût été causé involontairement. D'autre part, le délit dont il s'agit est un délit collectif. Si, parmi les membres de l'attroupement, les auteurs du préjudice peuvent être connus, la commune et l'Etat peuvent exercer, en vertu de

l'article 109, de la loi de 1884-1914, un recours contre eux et leur commune.

4° Les dommages doivent être commis sur le territoire de la commune.

Une exception à cette règle résulte de l'article 107 : « Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elle est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux ». La commune pourra donc être responsable à raison du fait, pour ses habitants, de s'être mêlés à un attroupement qui a occasionné un préjudice sur le territoire d'une autre commune.

La loi de 1884 avait déjà eu l'occasion de s'appliquer, notamment pour les émeutes du Midi causées par l'application de la législation viticole, et pour les troubles anarchistes de Lyon, au moment de l'assassinat du Président Carnot par l'italien Caserio. La loi de 1884 modifiée en 1914, a trouvé une application particulièrement importante à propos des émeutes des 6, 7 et 9 février 1934, à Paris, place de la Concorde et place de la République. Voici deux décisions du Tribunal Civil de la Seine qui illustrent l'application de cette loi (D. H. 1937 p. 76 et 77) : Un premier jugement (Ramasso contre ville de Paris, 28 oct. 1936) décide que celui qui a été blessé au cours d'une manifestation à laquelle il prenait une part active et dont il connaissait le caractère et la gravité, est mal fondé dans sa demande en dommages et intérêts ; un second (Desseigné contre ville de Paris, 12 nov. 1936) admet au contraire que l'Etat et la ville doivent être condamnés à payer des dommages et intérêts à celui qui a

assisté à la manifestation en simple curieux, mais sans y prendre part ; toutefois, en raison de son imprudence, il y a lieu de lui faire supporter, dans une large mesure, les conséquences de son attitude. Citons également le jugement du Tribunal Civil de Nantes du 13 décembre 1935 (G. P. 28 janv. 1936) : Il s'était formé dans la rue une attroupement en vue d'empêcher une réunion privée. Cette formation constitue un acte illégal, une véritable violence contraire à l'ordre, dit le tribunal, susceptible d'amener des désordres et des dommages. Un citoyen qui cherchait à pénétrer dans la salle de réunion fut blessé par les membres de l'attroupement. Le tribunal de Nantes déclare que la commune et l'Etat sont solidairement responsables du dommage causé à ce citoyen, sans que ces deux collectivités puissent prouver qu'il n'y a pas corrélation entre l'attroupement et les violences pour se dégager de cette responsabilité.

APPENDICE A LA SECTION II

La responsabilité des communes en matière de dommages causés par les occupations d'usines

Ce n'est pas le lieu d'évoquer ici le vaste problème soulevé, même au simple point de vue administratif, par l'occupation des lieux de travail par les ouvriers en grève. Nous n'étudierons pas ici la question de savoir dans quelle mesure les patrons, victimes de ce nouveau procédé de « la lutte des classes », peuvent poursuivre les ouvriers devant les tribunaux civils, ou bien, au contraire, attaquer l'Etat devant les tribunaux

administratifs, par application de l'arrêt Couitéas, quand il refuse de faire respecter la liberté du travail, ou de faire procéder un jugement d'expulsion des grévistes. Quelque intéressants que soient ces problèmes, nous ne pouvons ici les résoudre sans sortir des limites de notre sujet (1). Mais à propos de la responsabilité civile des communes en cas de troubles sur leur territoire, que nous venons d'étudier, une question intéressante se pose : les articles 106 et suivants de la loi du 5 avril 1884, modifiée en 1914, sont-ils applicables aux occupations d'usines ? Autrement dit, et à supposer que l'occupation ait été dommageable, les grévistes constituent-ils un attroupement.

Il semble que cette loi ne s'appliquera pas, ou pour être nuancé, ne s'appliquera presque jamais. Elle ne doit pas cependant être écartée à priori. C'est ainsi que le tribunal de Valenciennes (2) avait cru devoir refuser à la Société des Hauts Fourneaux de Denain-Anzin l'expertise qu'elle demandait à l'occasion de dommages causés par l'occupation de ses usines, sous le prétexte que l'application de la loi du 5 avril 1884-16 avril 1914 invoquée par la Société, n'était pas suffisamment vraisemblable pour justifier un litige à venir. La Cour d'Appel de Douai (3) a modifié cette décision en déclarant, que le but juridique poursuivi par la Société et tendant à faire nommer un expert pour intenter, par la suite, une action en responsa-

(1) Sur ces questions, voir la thèse de M. Claude HOCHÉ, Nancy, 1937.

(2) 13 juin 1936 (G. P. 2 juillet 1936, 2^e sem., p. 168).

(3) 17 juillet 1936 (G. P. 7 août 1936, 2^e sem., p. 252).

bilité contre la commune de Denain, basée sur les lois énoncées n'était pas « invraisemblable ».

La loi de 1884-1914 sur les dommages causés par les attroupements aura, en notre matière, rarement l'occasion de s'appliquer parce que ce ne sont pas n'importe quels dommages qui peuvent donner lieu à indemnité. Il a été dit plus haut, que l'application de cette loi suppose remplies simultanément quatre conditions, dont la quatrième nous intéresse particulièrement ici.

1° Il faut que les dommages résultent de crimes ou délits. Or, les tribunaux judiciaires ne s'accordent pas tous à voir, dans le fait même de l'occupation, un délit. En particulier, la jurisprudence civile, que nous ne pouvons étudier ici, est divisée sur la question de savoir si l'occupation constitue réellement une violation de domicile, au sens de l'article 184 du Code pénal. En effet, ce que la loi protège est le domicile et non pas la propriété en général (1).

L'article 414 du Code pénal, qui réprime le fait « d'amener ou de maintenir une cessation concertée du travail, dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie et du travail » peut-il s'appliquer en pareille matière ? Certes il n'est pas douteux, qu'en dehors même de toute violence, l'occupation des usinês constitue une voie de fait, celle-ci n'étant que l'acte par

(1) Un jugement du tribunal civil de Bar-le-Duc du 12 fév. 1936 (G. P. 1936.1.847) considère comme domicile une usine en activité; mais cet arrêt vise la violation de « domicile » par un officier de police judiciaire (art. 184, al. 1) et non celle commise par un individu quelconque (art. 184, al. 2 C. pénal).

lequel une personne exerce de son autorité privée, des droits ou des prétentions opposés à ceux ou celles d'autrui (1). A ce point de vue les grèves avec occupation constituent un délit, mais il faut remarquer que ce délit n'est imputable qu'aux meneurs, aux instigateurs de la grève et non pas à tous les ouvriers indistinctement.

Nous croyons que les délits seront surtout caractérisés dans les cas prévus par les articles 440 et 442 du Code Pénal visant « tout pillage, tout dégât de denrées ou marchandises, effets, propriétés mobilières, commis en réunion ou bande et à force ouverte... » il en sera ainsi quand les grévistes auront détérioré des machines, ou pillé les magasins qu'ils occupent.

Le délit sera également caractérisé quant il y aura séquestration de personnes (art. 341 C. pénal), si les ouvriers séquestrent les patrons ou d'autres employés et que des dommages en soient résultés pour eux.

2° Il faut que les dommages aient été commis à force ouverte ou par violence. Celle-ci ne saurait résulter de l'occupation elle-même prise en soi, même si on la considère comme une voie de fait. Pour la Cour de Cassation, il faut à l'origine du dommage une scène de désordre ou de violence constituant un acte collectif. La responsabilité de la commune ne sera engagée que s'il y a eu violence collective, concertée ou spontanée, soit contre les biens, soit contre les personnes. La loi vise surtout les émeutes, les troubles causés par un peuple en état de rébellion. La jurisprudence civile n'a jamais retenu que les cas d'émeu-

(1) Référé Trib. civil de Pau, 19 juillet 1936 (G. P. 24 juillet 1936).

les, attentats ou séditions, non pas les simples violences commises par des individus isolés, même s'ils agissent en nombre. (Cass. 15 fév. 1898, D.P. 1898.1.366) (Cass. 30 avril 1907, D.P. 1907.1.240).

La loi elle-même, en son article 108, ne vise-t-elle pas expressément « les émeutiers ».

Enfin, si la base de la responsabilité est le risque social et non plus la faute comme dans la loi de l'an IV, les faits générateurs de la responsabilité sont toujours les mêmes, et cette loi énumérerait les principaux délits de violences : homicides, pillages, ponts et routes coupés.

Par conséquent, le seul fait de l'occupation ne peut constituer une violence au sens de l'article 106 de la loi de 1884 modifiée en 1914. Pour que cet article puisse s'appliquer, il faudrait se trouver en présence de scènes de pillages ou de violences collectives des grévistes contre les propriétaires des usines.

3° Il faut qu'il y ait eu préjudice certain, matériel et direct.

Préjudice matériel, parce que la loi ne visant que les « dégâts et dommages » exclut le préjudice moral.

Préjudice direct, car il faut qu'un lien de causalité entre le fait matériel ayant occasionné le dommage et celui-ci, soit établi. Le dommage doit résulter de l'occupation proprement dite, ou des violences qu'elle a entraînées. Or le patron subira souvent un manque à gagner, dû à l'arrêt des fabrications ou des livraisons de marchandises. Quoique incontestable, le préjudice qu'il subit ainsi, résulte plutôt de la « cessation concertée du travail » (art. 414 Code pénal) que de l'occupation, et dans ce cas le préjudice existera tout aussi bien dans le cas de grève sans occupation.

4° Il faut enfin qu'il s'agisse de dommages causés par des attroupements ou rassemblements, armés ou non. La jurisprudence exige le rassemblement d'une foule impulsive, déchaînée et composée d'éléments disparates. Le rassemblement concerté du personnel d'une usine sur le lieu habituel de son travail constitue-t-il l'attroupement au sens de la loi de 1884 ? Sans doute, si au personnel se mêlent des gens étrangers à l'usine, et que des violences caractérisées soient commises, la loi de 1884-1914 pourrait s'appliquer. En juillet 1937 notamment, certains cafés et restaurants de Paris ont été occupés ou attaqués par des grévistes auxquels s'étaient mêlées des personnes non employées dans lesdits café et restaurants, ou même totalement étrangères à la profession d'employés de restaurants. Des violences furent commises (bris de matériel, molestations de consommateurs) ; il semble que les patrons des cafés et les consommateurs blessés puissent attaquer la ville de Paris, en vertu des articles 106 et suivants des lois de 1884-1914. Toujours est-il que la question de savoir s'il y a eu attroupement ou non, de même que l'appréciation des violences commises, relèvent du juge du fait, sous le contrôle de la Cour de Cassation (Trib. Conf , Méjamel 25 février 1888).

Mais il faut noter que, bien souvent, ces grèves avec occupation se déroulent, depuis 1936, dans le calme et l'ordre. Les délégués syndicaux ont toujours surveillé les grévistes pour éviter que des dégâts ne soient commis. En particulier, on a vu certains grévistes entretenir les machines, nettoyer les locaux, en tout cas se contentant, la plupart du temps, d'occuper le

lieu du travail jour et nuit. On se trouve ainsi, au point de vue du droit public, en face d'une réunion ou, tout au moins, d'un rassemblement non pas sur la voie publique, mais sur un terrain privé. Au point de vue du droit privé, cette réunion constitue peut-être un délit civil ou pénal, mais si elle se déroule dans le calme, hors de la voie publique, nous ne croyons pas qu'elle soit de plein droit illicite et contraire à la loi du 30 juin 1881.

Toutefois, il n'y a pas grand intérêt à se demander si le groupement des grévistes constitue un « attroupement » au sens de la loi du 7 juin 1848, ou un simple rassemblement, puisque l'article 106 de la loi de 1884 vise les deux formes de groupements. Au surplus l'attroupement est, dans un certain sens, caractérisé par l'existence d'une « âme collective ». On ne peut nier que les foules de grévistes réunis à l'intérieur d'une usine occupée ne possèdent cette âme collective. Toute grève n'est-elle pas un fait collectif ? Et les journaux et meneurs qui soutiennent et dirigent les grévistes ne cherchent-ils pas sans arrêt à développer le sentiment de solidarité entre eux.

La caractéristique des actes commis par les attroupements ou les rassemblements est, en général, leur caractère anonyme. C'est parce qu'on ne peut, dans une foule, désigner nommément chaque individu qui en fait partie, que la loi de 1884-1914 fait retomber la responsabilité des dommages sur la commune et l'Etat, ne pouvant rendre un attroupement responsable de ses actes en divisant la responsabilité entre chacun de ses membres.

Peut-on dire, dans les grèves d'occupation, que

chacune des personnes puisse être individuellement désignée. Si on répond affirmativement, chaque ouvrier gréviste sera responsable des dégâts, en vertu de l'article 1382 du Code Civil, et la loi de 1884-1914 ne s'appliquera pas. Mais, en fait, peut-on si facilement individualiser les grévistes occupant une usine au point d'établir à la charge de chacun une responsabilité plus ou moins solidaire. Nous ne le croyons pas. D'abord parce que les occupants comprennent bien souvent non seulement le personnel de l'usine, mais des meneurs syndicaux ou politiques qui n'ont rien à voir avec l'usine. En second lieu, pour invoquer l'article 1382, il faudrait pouvoir démontrer que l'occupation a été faite volontairement par chaque ouvrier, alors qu'il est abondamment prouvé que les grèves sont suscitées par une minorité d'ouvriers dominant les autres par la force.

On peut donc admettre que, sauf cas exceptionnels, l'anonymat caractéristique du rassemblement des employés d'un atelier de travail sera suffisant pour motiver l'application de la loi de 1884-1914.

La quatrième condition nécessaire à cette application sera souvent réalisée ; mais nous avons vu que les conditions de délits commis avec violences et de preuves du dommage seront beaucoup plus difficile à obtenir.

Aussi il ne faut pas se dissimuler que le patron qui attaquera la commune en responsabilité pour dommages subis à raison de l'occupation de son usine, en vertu de la loi de 1884-1914, aura une preuve difficile à établir. Rarement les conditions exigées par les articles 106 et suivants nouveaux seront réunies.

Un exemple de la non application de ces articles à

la matière qui nous occupe, parce que les conditions exigées par la mise en jeu de la responsabilité communale n'étaient pas réunies, nous est donné par un arrêt très important du Tribunal Civil de Lille en date du 6 mars 1937 (Société des Colles du Nord contre commune de Wattrelos) (1).

Les propriétaires d'une usine de Wattrelos occupée par des grévistes du 5 au 29 juin 1936 avaient intenté une action en dommages-intérêts contre cette ville du Nord, qui, elle-même avait mis en cause l'Etat français. La commune de Wattrelos opposait qu'en l'absence de tout délit commis par force ouverte ou violence sa responsabilité ne saurait être engagée. L'Etat avait opposé l'incompétence du tribunal civil.

Sur les conclusions du procureur de la République, le tribunal civil s'est déclaré compétent. Mais il a estimé que les lois municipales de 1884 et 1914 ne prévoient la responsabilité de la commune qu'à l'occasion de faits graves provenant d'émeutes, ce qui n'était pas le cas dans l'espèce : les faits en cause se sont passés à l'intérieur des usines, et il n'y eût pas d'agissements délictueux sur la voie publique. En conséquence, le tribunal a débouté les demandeurs et les a condamnés aux dépens.

Ainsi la responsabilité des communes basée sur la loi de 1884-1914 pour les occupations d'usine aura rarement l'occasion de s'appliquer.

Il restera peut-être aux patrons une chance de mettre en jeu la responsabilité de la commune pour faute, si ses représentants, en l'espèce le maire, ont

(1) G. P. 23 mars 1917,

commis dans le service administratif une faute nettement caractérisée. Dans l'arrêt *Roquecourbe* du Conseil d'Etat (26 juillet 1918), le commissaire du gouvernement, M. Léon Blum, s'exprimait en effet ainsi devant la Haute Assemblée : « ... par une évolution juridique qui est à votre honneur vous avez admis la responsabilité de principe, non seulement de l'Etat, mais de toutes les personnes morales administratives pour faute de service public. »

Seulement faut-il encore qu'il y ait eu faute et que celle-ci puisse être établie dans le cas d'occupation d'usine. Il en sera ainsi dans le cas où les circonstances révéleront que l'intervention du maire seul, ou à la tête de sa police, aurait pu éviter l'occupation ou la faire cesser. Mais il en sera surtout ainsi dans l'hypothèse, qui s'est présentée, où le Maire démontre sa complicité avec les occupants en les faisant ravitailler ou même en les soutenant dans leurs procédés. Il restera cependant encore un point délicat à établir : le lien direct entre cette faute et le dommage subi par le patron.

Par cet exposé il est possible de juger de la difficulté d'assurer aux patrons victimes de l'occupation de leurs usines par des grévistes réparation du dommage qu'ils subissent.

TITRE II

CORTÈGES ET PROCESSIONS

La loi du 30 juin 1881 déclare dans son article 6 :
« Les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique ». Cependant, durant longtemps, le cortège a été considéré comme pouvant se former spontanément et librement. S'il paraissait dangereux, le préfet de police à Paris, les autorités locales dans les départements l'interdisaient. C'était un régime assez libéral qui convenait bien à notre pays. Tout comme en Belgique, le cortège est une institution chère à la France. L'Ancien Régime avait connu les processions religieuses et les défilés corporatifs derrière une bannière. Sous Louis-Philippe, apparaît l'habitude du cortège laïque. On défile pour la liberté de la presse et contre les lois de Septembre. Tout était alors prétexte à défiler, même les enterrements comme ce fut le cas pour les funérailles du général Lamarque. Régime libéral, disons-nous, mais régime arbitraire. Les manifestations sur la voie publique étaient, jusqu'en 1935, soumises discrétionnairement au pouvoir municipal qui autorisait ou interdisait pour des considérations d'ordre public. Sans doute, le Conseil

d'Etat exerçait sur les arrêtés du maire un contrôle quant à la légalité des mesures restreignant les cortèges et processions. Il se bornait surtout pour ces dernières à déceler le détournement de pouvoir, cassant les décisions des maires qu'inspiraient des sentiments contraires à la tolérance religieuse plutôt que le souci de l'ordre public.

Quoi qu'il en soit devant cet état de choses, le 25 janvier 1907, un député, M. Lefas, déposa sur le bureau de la Chambre une proposition de loi tendant à reconnaître et à réglementer le droit de manifester sur la voie publique. L'auteur de la proposition de loi ne voulait pas que « la liberté de manifester continue à être confondue avec l'émeute... qu'elle devienne une prime offerte aux plus forts et aux plus violents ». Il proposait une réglementation copiée sur le modèle de la loi de 1881 pour les réunions publiques en lieu clos. Il faut même noter qu'une des parties des dispositions incluses dans cette proposition a été consacrée, comme nous le verrons, par le décret du 23 octobre 1935. M. Lefas demandait qu'on soumette les cortèges et défilés, tout comme les réunions publiques en 1881, à la nécessité d'une déclaration préalable indiquant les noms des organisateurs de la manifestation, l'itinéraire et l'heure du cortège. Le droit des maires et des préfets était réservé, et disposition curieuse, le ministre de l'Intérieur pouvait suspendre le droit de manifester sur la voie publique d'une commune pour une durée d'un mois. En outre, en cas de troubles, la manifestation pouvait être dissoute.

Ce projet était acceptable au point de vue de la réglementation des cortèges et des défilés, mais il avait

le tort d'ériger la possibilité de défilé sur la voie publique en un droit naturel, et garanti comme le droit de réunion en lieu clos. C'était aller trop loin. M. Clemenceau, alors président du Conseil, fit repousser la proposition, en disant qu'il n'était pas partisan de reconnaître par un texte législatif le « droit » de manifester sur les voies publiques. Celles-ci sont faites avant tout pour la circulation, pour la desserte de l'immeuble et non pour servir de lieu de réunion même disciplinée ou se déplaçant en bon ordre. Pour lui, les manifestations dans les rues ou sur les places publiques étaient et devaient rester une simple tolérance.

Il faut reconnaître que cette habitude de manifester sur les voies publiques n'est pas toujours sans danger pour un gouvernement, surtout quand les passions politiques étant exacerbées on voit se former des cortèges groupant des manifestations d'opinions opposées. Des bagarres en résultent comme cela s'est maintes fois produit dans notre histoire. A la suite des événements politiques de 1934, le gouvernement a estimé qu'il était préférable de soumettre les cortèges à la formalité de la déclaration qui permettait aux pouvoirs publics de tolérer ou d'interdire la manifestation.

Le 23 octobre 1935, le gouvernement prenait un décret-loi portant réglementation des manifestations, cortèges et défilés.

« Art. 1^{er}. — Les réunions sur la voie publique sont et demeurent interdites dans les conditions prévues par l'article 6 de la loi du 30 juin 1881.

« Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tout cortège, défilé et rassemblement de per-

sonnes et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique.

« Toutefois, sont dispensées de cette déclaration les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux. »

Le troisième alinéa de cet article 1 du décret spécifie bien que le régime antérieur continuera à s'appliquer aux « sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux ». Il faut entendre par là non seulement les processions religieuses (1) dont nous parlerons plus tard et les manifestations dans les cimetières le jour des Morts ou le jour de l'Armistice, mais les sorties des sociétés de gymnastique ou des sociétés musicales. Si restrictif de la liberté que soit le décret de 1935, il comporte cependant quelque élasticité et vise avant tout les cortèges et défilés politiques, les plus dangereux pour l'ordre public.

1) Les cortèges non-religieux

Ainsi, depuis ce décret, deux régimes s'appliquent aux cortèges :

1° *Le régime sans déclaration* de la loi de 1881, article 6, concernant les « sorties conformes aux usages locaux ».

Voici une société de gymnastique qui veut défilér dans les rues précédée de sa fanfare ; le principe est qu'elle a liberté de le faire, mais la jurisprudence administrative admet la possibilité pour le maire, et

(1) Le régime de rigueur du décret de 1935 vise surtout les cortèges politiques dangereux pour l'ordre public, et respecte la liberté des cultes proclamés par l'art. 1^{er} de la loi du 5 décembre 1905.

pour le préfet à défaut du maire défaillant ou s'il s'agit de la tranquillité dans plusieurs communes (art. 99 de la loi du 5 avril 1884) d'interdire par mesure générale les cortèges sur la voie publique s'il estime que la paix sera troublée dans la rue.

Ainsi dans l'arrêt *Puntous* (C. E., 8 avril 1911, Rec. p. 463). Il s'agissait d'un maire qui avait interdit, lors de réjouissances locales, toute manifestation musicale ou non qui n'aurait pas été instituée par la commission organisée en vue de ces fêtes ; cette interdiction fut validée car il résultait de l'instruction que le maire pouvait craindre un conflit entre différentes sociétés musicales.

La jurisprudence admet aussi que l'autorité locale soumette ces cortèges non politiques au régime de l'autorisation préalable. Un sieur *Benoist*, chef d'une société musicale, avait déféré au Conseil d'Etat un arrêté municipal par lequel le maire avait soumis à autorisation les sorties et les auditions dans tous lieux publics de ladite société. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 4 février 1927 (Rec., p. 152) a décidé que le maire n'avait fait qu'user des pouvoirs qu'il tient de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique.

Bien entendu, cette restriction apportée au nom de l'ordre public à la liberté ne doit pas consacrer un régime de faveur pour certaines sociétés ou associations.

Le maire de Mer (Loir-et-Cher) avait refusé deux fois à une société de gymnastique de sortir avec accompagnement de musique sur la voie publique ; le Conseil d'Etat jugea que le « refus opposé à la deman-

de de la société requérante n'était justifié en réalité par aucun motif tiré de la nécessité du maintien de l'ordre public et avait pour but de favoriser une société rivale » (C. E., 18 novembre 1921, Rec. p. 951).

2° *Le régime de la déclaration préalable* du cortège, d'après l'article 1^{er} du décret du 23 octobre 1935.

Ce décret vise surtout les défilés politiques qui troublent l'ordre public beaucoup plus sûrement qu'un défilé corporatif ou sportif.

L'article 2 du décret stipule que les organisateurs de la manifestation devront, trois jours francs au moins et quinze jours au plus avant la date, faire connaître le but, le lieu, la date et l'heure du rassemblement ainsi que l'itinéraire projeté. La déclaration, signée de trois des organisateurs, est adressée à la mairie de la commune ou aux mairies des communes sur le territoire de laquelle ou desquelles la manifestation doit avoir lieu.

A Paris et pour toutes les communes du département de la Seine, la déclaration doit avoir lieu à la préfecture de police (1). L'article 3 poursuit : « Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie aux signataires de la déclaration du domicile élu.

« Le maire transmet, dans les 24 heures, la déclaration au préfet. Il y joint, le cas échéant, copie de son arrêté d'interdiction.

« Le préfet peut, dans les conditions prévues par

(1) Elle est faite au sous-préfet ou au préfet en ce qui concerne les villes où est instituée la police d'Etat.

la loi du 5 avril 1884, soit prendre un arrêté d'interdiction, soit annuler celui qui a été pris. »

Tel est le nouveau régime des cortèges politiques. La première application de ce texte a été faite pour le violer.

Le dimanche 16 février 1936 eut lieu à Paris un grand défilé organisé par un parti politique dont le chef avait été molesté par des adversaires politiques. le mercredi 12 février, à l'occasion des funérailles de l'écrivain royaliste Jacques Bainville. La déclaration du défilé ne fut adressée à la Préfecture de Police que le jeudi 13 alors qu'elle aurait dû l'être le 12. La manifestation n'en fut pas moins autorisée. Interpellé sur cette fausse application de la loi, à la Chambre des Députés, le Président du Conseil répondit qu'il n'était pas Brid'Oison.

A l'interpellateur qui lui faisait remarquer que pour calculer le délai de trois jours francs, il ne fallait pas compter le *dies a quo* et le *dies ad quem*, le Président répliqua : « Vous ne pouvez imaginer à quel point cela m'est égal. Vous ergotez et moi je gouverne avec les responsabilités du gouvernement... Oui, je gouverne sans séparer jamais dans ma conception l'esprit de la loi de sa lettre et en ne donnant pas le pas à la lettre qui tue sur l'esprit qui vivifie... Je prétends que je suis resté dans l'esprit de la loi... Si le décret a accordé trois jours au gouvernement c'est afin de le garantir contre les manifestations inopinées et de lui donner le temps de prendre les dispositions nécessaires à la sauvegarde de l'ordre public. Quand je n'ai

pas eu ces trois jours je n'ai pas donné l'autorisation » (1).

Voici, à titre d'exemple, une autre application du décret-loi de 1935 sur la réglementation des manifestations sur la voie publique, d'après le *Temps* du 19 avril 1936. Le maire d'Epaubourg (Oise) avait fixé à dix heures du matin la dernière cérémonie du 11 Novembre qui avait précédemment lieu à quinze heures. Onze citoyens seulement répondirent à l'invitation officielle; mais les autres se réunirent dans l'après-midi comme d'habitude, pour l'appel aux Morts ainsi que pour le défilé des sapeurs-pompiers et des anciens combattants. Cependant, les trois organisateurs qui avaient pris l'initiative des convocations par affiches, à ce second rassemblement l'avaient fait sans déclaration ni démarches d'autorisation préalable. Le maire les poursuivit pour infraction au décret-loi du 23 octobre 1935. Devant le tribunal de Beauvais, les organisateurs ont, par l'organe de M^e Desgroux, maire de cette ville, répliqué que la cérémonie, purement commémorative et patriotique, n'avait pas le caractère de manifestation politique prévue par le décret-loi visé, et qu'au surplus leur initiative était une réponse à celle du maire, qui s'était elle-même produite après le délai légal des trois jours. Le tribunal n'en a pas moins condamné chacun des trois prévenus à cinq francs d'amende avec sursis (18 avril 1936).

L'article 4 du décret-loi de 1935 prévoit les sanctions en cas d'infraction aux mesures prescrites aux

(1) J. O. (Débats Chambre), 1^{re} séance du 21 février 1936, p. 536.

organisateurs du défilé par l'article 3 : Emprisonnement 15 jours à 6 mois et amende de 16 à 2.000 francs pour :

1° Ceux qui auraient fait une déclaration incomplète ou inexacte, et pour ceux qui, avant le dépôt de la déclaration prescrite ou après l'interdiction du défilé, auront adressé une convocation à y prendre part ;

2° Ceux qui ont participé à l'organisation d'une manifestation non déclarée ou interdite.

Les peines sont aggravées pour les manifestants trouvés porteurs d'armes apparentes ou cachées, ou d'un engin dangereux pour la sécurité publique.

Il faut remarquer que grâce au jeu de fortes pénalités et à la nécessité de la déclaration détaillée, on est arrivé à organiser un système de responsabilité des organisateurs de cortèges sur la voie publique très protecteur de l'ordre public.

2) Les cortèges religieux

Quand nous parlons des cortèges religieux, nous pensons essentiellement aux processions et aux manifestations extérieures du culte qui intéressent tout particulièrement l'ordre public.

Avant la loi de séparation des Eglises et de l'Etat cette question était régie en ce qui concerne le culte catholique, par l'article 45 des Articles Organiques de l'An X qui était loin d'être libéral puisqu'il stipulait : « Aucune cérémonie religieuse n'aura lieu hors des édifices consacrés au culte catholique dans les villes où il y a des temples consacrés aux différents cultes. »

Le projet gouvernemental de la loi de séparation comportait interdiction de toute manifestation extérieure du culte sur la voie publique. Mais la Chambre des Députés adopta un amendement de M. Noulens, qui est devenu l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 : « Les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte, continueront d'être réglées en conformité avec les articles 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884 ».

Donc régime de faveur par rapport à la législation sur les cortèges laïques s'appliquant uniquement aux manifestations extérieures du culte.

Il faut entendre par là un « rassemblement formé en vue de rendre à la divinité un hommage collectif ».

Cette courte définition permet de différencier ces manifestations du culte de :

1° La simple manifestation d'opinion religieuse où l'on se borne à affirmer sa foi ;

2° Des cortèges formés par des patronages, des sociétés de scoutisme, etc... (1) ;

3° Des défilés de sociétés sportives ou musicales même ayant un caractère professionnel.

Les manifestations extérieures caractéristiques du

(1) La Cour de cassation décidait notamment le 2 mai 1930 (affaire Nourdin), que le seul fait pour un prêtre de conduire du presbytère à l'église, avec l'assistance de deux autres ecclésiastiques comme lui non revêtus de leurs habits sacerdotaux, un groupe de jeunes gens, en habit d'enfant de chœur, ne constitue pas la formation et la direction sur la voie publique d'un cortège représentant le caractère d'une manifestation religieuse, au sens de l'arrêté municipal interdisant les manifestations et les cortèges religieux sur la voie publique sauf autorisation.

culte catholique en particulier sont les processions (1), les convois funèbres et le port du viatique (Cass., 26 avril 1907, *Olivier et Rouch*, S. 1909.1.59), (C. E., 1912, Abbé Petit, Rec., p. 186).

Le Conseil d'Etat s'est montré de plus en plus libéral. Après avoir consacré le pouvoir discrétionnaire des autorités de police (arrêt Baradoux, 22 décembre 1876, D. P., 1877.3.33), puis protégé les convois funèbres (arrêt Nicole et Vapereau, 10 janvier 1911, Rec., p. 52), il a établi aujourd'hui pour les processions un régime plus ou moins libéral suivant qu'elles sont traditionnelles ou non.

a) *Processions traditionnelles.*

Par l'arrêt abbé de Guille (26 déc. 1913, Rec., p. 1293) puis surtout par l'arrêt abbé Didier du 1^{er} mai 1914 (S. 1917.3.57) à la suite de l'interdiction par un maire de toutes les processions religieuses, le Conseil d'Etat assimila les processions des 1^{er} et 2 novembre aux convois funèbres : « ... l'interdiction de processions proprement dites pouvait se justifier par le souci d'éviter toute cause de trouble sur la voie publique... » mais « ... aucun motif tiré de la nécessité de l'ordre public ne pouvait être invoqué pour légitimer l'interdiction de cérémonies, telles que les visites processionnelles aux cimetières qui, sous la conduite d'un prêtre revêtu des habits sacerdotaux, ont lieu à A..., les 1^{er} et

(1) Telles qu'elles sont définies et suivant les conditions exigées par le Droit Canon, qui sont au nombre de quatre : 1° il y a une marche ordonnée du peuple et du clergé ; 2° la croix est solennellement portée en tête du cortège ; 3° le clergé revêtu des ornements sacerdotaux ; 4° il y a des chants et des prières.

2 novembre et constituent dans cette commune une *cérémonie traditionnelle* se rattachant au culte des morts... »

Puis dans l'arrêt abbé Behague (10 déc. 1920, *Rec.*, p. 1057), le Conseil d'Etat restreint singulièrement les pouvoirs du maire à l'égard des processions traditionnelles : « Considérant que si en vertu des pouvoirs de police qui lui ont été conférés, le maire peut régler les cérémonies et manifestations religieuses extérieures, il doit, dans l'accomplissement de sa mission, garantir le libre exercice des cultes sous les seules restrictions que commande l'intérêt de l'ordre public et ne porter atteinte aux traditions locales que dans la mesure strictement nécessaire au maintien de l'ordre ; que s'il appartient au maire d'interdire les manifestations extérieures du culte, cette prohibition ne pouvait légalement s'appliquer aux cérémonies ayant pour objet le culte des morts ou l'observation des traditions anciennes et notamment à la procession du 2 novembre et à celle de la Pentecôte qui correspond à un usage local, alors qu'aucun motif tiré de la nécessité de maintenir le bon ordre ne pouvait être invoqué pour interdire la célébration de ces cérémonies... »

Désormais, toutes les processions ayant un caractère traditionnel seront protégées et le Conseil d'Etat, dans une série d'arrêts, a énuméré les processions qu'il considérerait comme traditionnelles (1). Il a même assimilé à la prohibition de ces processions le fait pour un

(1) Voy. par exemple : C. E., GIBAUD, 17 nov. 1922, *Rec.*, p. 835 ; curé de Villefort, 14 mai 1924, *Rec.*, p. 465 ; ROUSSET, 9 mars 1923, *Rec.*, p. 227 ; VALLEZ, 1^{er} juillet 1925,

maire de les soumettre à autorisation préalable (C. E., 18 fév. 1921, Poignant, Rec., p. 189 ; et 1^{er} août 1928).

Ainsi, en matière de procession traditionnelle, l'interdiction est un « *ultimum remedium* » à n'employer que lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen de maintenir l'ordre. Le Conseil d'Etat a encore décidé que les motifs tirés du trouble apporté par la procession à la circulation n'étaient pas valables pour en motiver l'interdiction. Le maire, pour assurer l'ordre de la circulation, n'ayant qu'à réglementer l'itinéraire du défilé et cela sans aucun caractère vexatoire ou arbitraire. Pour que la procession traditionnelle soit interdite ou même soumise à autorisation, il faut des circonstances exceptionnelles basées sur la nécessité d'assurer l'ordre public et le Conseil d'Etat apprécie sévèrement cette nécessité (C. E. 2 août 1927, Rec. p. 890).

Quand nous trouverons-nous en face d'une procession à caractère traditionnel ? Notons que d'après les arrêts du Conseil d'Etat il ne s'agit pas de savoir si la procession a un tel caractère dans toute la France, mais si elle est traditionnelle dans la localité où elle a été interdite. L'arrêt Behague nous parle d'usage et de traditions locales.

D'autre part, la tradition n'est pas uniquement appuyée sur la quantité de répétition d'un certain acte, il y a en plus un élément moral qui compte beaucoup : la procession peut être récente, mais ceux qui accomplissent ce geste peuvent le faire avec la volonté de le perpétuer et très vite pourra se constituer ainsi une tradition.

D'autre part, la tradition peut être interrompue pour différentes raisons. L'interruption peut résulter d'une

interdiction administrative ancienne. A Saint-Martin-de-Ré, les processions traditionnelles avaient cessé en 1882, ayant été interdites ; elles avaient recommencé en 1929, le maire prit alors un arrêté interdisant, le 5 juin 1929, les processions et cortèges sur la voie publique. Attaqué, l'arrêté fut annulé par le Conseil d'Etat le 10 février 1933 avec le considérant suivant : « ... Il résulte de l'instruction que les processions célébrées jusqu'à cette date (1882) n'ont été interrompues que par l'application d'un arrêté municipal qui avait prononcé leur interdiction ; cette interdiction forcée n'a pu leur faire perdre le caractère de cérémonies fondées sur les traditions locales. « L'interruption de la procession peut résulter également d'un fait autre que l'intervention de l'administration. Tel est le cas où la procession avait cessé dans une commune de se dérouler parce que le curé était malade et âgé ; en 1910, elles avaient été rétablies ; un maire qui les avait interdites en 1925 a vu son arrêté annulé par le Conseil d'Etat.

b) *Processions non traditionnelles.*

Le régime est beaucoup plus sévère. La jurisprudence du Conseil d'Etat paraît être fixée en ce sens que, par définition ces processions sont de nature à troubler l'ordre public. Les autorités de police, et le maire en particulier auront le droit de les interdire ou de les soumettre à autorisation, en se réservant d'apprécier les cas où les circonstances permettront de les accorder. On pourra subordonner cette autorisation à un certain nombre de conditions, notamment celle qui concerne l'itinéraire de la procession. Bien entendu,

le maire n'a pas un pouvoir arbitraire d'interdiction. Celle-ci ne peut avoir lieu que dans l'intérêt du bon ordre ou de la circulation, sinon l'arrêté pourrait être annulé (Arrêt Berthouin, C. E. 19 juillet 1918, D. P. 1920.3.17) et (arrêt Moirat, C. E. 1^{er} mai 1929, S. 1929.3.87).

CHAPITRE DEUXIÈME

RÉGIME DES RÉUNIONS PUBLIQUES EN LIEU CLOS

Les réunions publiques en lieu clos sont régies par la loi du 30 juin 1881 modifiée en dernier lieu le 28 mars 1907. Ces deux lois ont consacré un régime fort libéral pour la tenue des réunions publiques. A l'opposé du régime précédent, notamment de celui institué par la loi de 1868, elles n'établissent aucune différence de traitement entre les réunions politiques et religieuses d'une part et les autres réunions : littéraires, artistiques... Toutefois les réunions cultuelles présentent certaines particularités que nous signalerons. La loi du 30 juin 1881 avait consacré un régime spécial, traditionnellement libéral, pour les réunions électorales : le délai nécessaire entre la tenue de la réunion et la déclaration aux autorités de police était simplifiée. Cette différence de traitement est implicitement abrogée par la loi du 28 mars 1907 dont l'article 1 déclare : « Les réunions publiques, quelqu'en soit l'objet, pourront être tenues sans déclaration préalable... », disposition qui a abrogé les articles 1, 2, 3, 4 et 5 de la loi du 30 juin 1881.

Le principe actuel est donc le suivant : toute réunion publique en lieu clos qu'elle soit politique, religieuse, littéraire, consacrée à la propagande électorale ou à tout autre objet, peut-être tenue librement sans déclaration préalable aux autorités de police administrative.

Seulement ce texte ne signifie pas qu'il est interdit aux organisateurs d'une réunion publique de faire une déclaration à la police. Si les organisateurs d'une réunion désirent en particulier être fixés sur les dispositions de la police, qui nous allons le voir peut interdire préventivement la réunion, ils peuvent adresser au maire une déclaration contenant l'objet de la réunion, le nom des orateurs, et même éventuellement la composition du bureau qui la présidera. En ces temps d'intervention active de la police, la déclaration préalable mais non obligatoire d'une réunion est une sage précaution recommandée à ceux qui veulent tenir une réunion sans la voir interdite par la police. Notons d'ailleurs que la police peut recevoir cette déclaration facultative, y donner son approbation explicite ou tacite et cependant au dernier moment si l'ordre public l'exige, interdire la réunion (1).

D'autre part si les organisateurs de la réunion désirent avoir à leur disposition un local appartenant à la commune, ils seront pratiquement obligés de faire une

(1) Le préfet de la Saône interdit le 18 avril 1936 une réunion privée (du moins c'est le nom que lui avait donné son organisateur) devant se tenir à Mâcon. Auparavant il avait reçu une déclaration officielle de la réunion que lui avait apportée l'organisateur auquel il avait déclaré que rien ne s'opposait à la tenue de l'assemblée projetée.

déclaration assez complète sur les buts et caractéristiques de la réunion.

Cette déclaration facultative n'est bien entendu soumise à aucune forme solennelle ; d'autre part les délais que prévoyaient les articles 2 et 3 de la loi de 1881 pour la déclaration, obligatoire sous l'empire de cette loi, ne s'appliquent plus.

Signalons que les réunions du culte sont dispensées de toute déclaration et qu'il est de règle qu'elles ne fassent aucune déclaration même facultative.

Il faut ajouter que si les réunions sont en principe libres, elles doivent quant à leur tenues se conformer à des conditions d'heure ou de lieu. Elles doivent avoir lieu dans un endroit clos et fermé. Un projet de M. de Ghesquière les permettant sur un emplacement public dans les communes fut repoussé en 1907 à la demande de M. Clemenceau qui ne voulait pas que l'on confonde droit de réunion et droit de manifestation sur les voies publiques. Elles ne doivent pas dépasser onze heures du soir ; cependant dans les localités où les établissements publics ferment plus tard elles pourront se prolonger jusqu'à l'heure fixée pour la fermeture de ces établissements.

Quoiqu'il en soit, au sujet de la police des réunions publiques soumises à un régime aussi libéral, deux questions se posent : comment l'ordre à l'intérieur des réunions est-il maintenu ? Dans quelle mesure la police peut-elle interdire préalablement les réunions ?

SECTION I

MAINTIEN DE L'ORDRE A L'INTÉRIEUR
DES RÉUNIONS PUBLIQUES

Les personnes auxquelles incombe la tâche d'éviter les troubles dans les réunions publiques sont essentiellement : les membres du Bureau et le Fonctionnaire Délégué par les autorités de police.

1° *Le Bureau.*

C'est l'article 8 de la loi du 30 juin 1881 qui définit son rôle et ses attributions.

Comment est composé ce bureau ? Si les signataires de la déclaration facultative n'en ont pas désigné les membres à l'avance, le bureau qui doit comprendre au moins trois membres est élu par l'assemblée même qui compose la réunion, et ces membres sont en général pris parmi les assistants. L'élection a lieu par acclamations ou le plus souvent par acquiescement tacite. Aucune formalité spéciale n'est requise pour la validité de cette élection. Il faut ajouter qu'aucune condition d'éligibilité n'est nécessaire : une femme, un mineur et surtout ce qui est plus fâcheux des personnes privées de droit politique peuvent être élus. Une réunion peut donc être dirigée par un individu taré.

Quelles sont les attributions dévolues au bureau par la loi de 1881 ? C'est d'abord le maintien de l'ordre. Le bureau doit éviter notamment dans les réunions politiques et dans les réunions contradictoires que des altercations purement verbales et dues à l'enthousiasme ne dégénèrent en querelles ou en bagarres. Il doit donc maintenir le calme dans l'assemblée, préve-

nir les voies de fait, les violences, assurer à chacun la liberté de parole. C'est là un rôle délicat qui demande de la part du bureau et surtout de son président un certain tact en même temps que de la fermeté.

En second lieu le bureau doit empêcher les infractions aux lois, spécialement aux lois sur la presse. Il doit éviter que des injures, des diffamations ne soient proférées à la tribune. Il est de son devoir d'interdire tout discours, tout propos contraire aux bonnes mœurs, ou à l'ordre public, de laisser proférer des paroles poussant à la rébellion, ou provoquant aux crimes et délits.

Enfin les membres du bureau doivent faire respecter le caractère qui a été donné à la réunion, soit par la déclaration, soit par la convocation ou les affiches. Ainsi une conférence annoncée contradictoire doit l'être réellement, et les contradicteurs doivent avoir la possibilité de répondre librement aux orateurs. Le bureau peut réglementer, et même limiter le temps de parole de chacun, mais chacun doit pouvoir faire les remarques qu'il juge à propos. De même une réunion publique réservée à certaines catégories de personnes par exemple à une catégorie de citoyens à l'exclusion d'autres, ne doit pas être ouverte à tous ; le bureau ou son délégué doit exercer un contrôle sur les entrées.

Le bureau possède certains pouvoirs de police. Il peut à sa volonté user des réprimandes, des rappels à l'ordre à l'égard des orateurs ou des contradicteurs qui prononceraient des paroles contraires à l'ordre ou aux lois. Il peut faire expulser un auditeur qui occasionne des troubles, suspendre ou lever la séance

qui devient tumultueuse et où l'ordre devient malaisé à assurer. Il peut enfin et doit requérir du représentant de l'autorité la dissolution par la force d'une réunion dont la séance est levée. La rédaction d'un procès-verbal de la réunion n'est plus obligatoire comme sous l'empire du décret du 28 juillet 1848.

La mission importante du bureau est impérative. En ne la remplissant pas, le bureau tout entier (sauf fait personnel d'un de ses membres) se rend passible des peines de simple police (art. 10, loi du 30 juin 1881). Mais il n'encourt aucune responsabilité à raison des désordres qui ont éclaté au cours d'une réunion, si loin de les tolérer, il a fait expulser les perturbateurs et a levé la séance aussitôt que la demande lui en a été adressée par le délégué de l'autorité.

Ainsi le bureau d'une réunion publique possède des pouvoirs de police importants et peut encourir parfois une grave responsabilité en cas de trouble. En contre partie pour sanctionner ses pouvoirs le bureau possède de bien faibles moyens. La seule sanction à ses ordres est l'expulsion d'un auditeur récalcitrant par la force si besoin est mais sans violences inutiles. Notons en passant qu'il ne peut user de son droit d'expulsion à l'égard des officiers de police judiciaire qui tiennent de l'article 9 titre I de la loi des 19-22 juillet 1791 le droit de pénétrer dans tous les lieux publics.

Mais le bureau ne peut requérir la force armée directement, il doit lever la séance et demander au fonctionnaire délégué de procéder à la dissolution de l'assemblée (art. 9 loi de 1881) ce fonctionnaire doit

déférer à ce désir sans l'apprécier car il n'a pas la police de la salle (1).

2° *Le fonctionnaire délégué.*

Le fonctionnaire doit être de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire : préfet, sous-préfet, maire, commissaire de police, procureur de la République ou son substitut, juge de paix, et non pas un simple agent, tel un garde-champêtre ou un gardien de la paix.

Il n'a pas à justifier de sa délégation quand il assiste à une réunion. Sa parole suffit, d'ailleurs l'usurpation de son titre serait punie par un emprisonnement de deux à cinq ans (art. 258 C. pénal). La loi de 1868 sur les réunions publiques prévoyait déjà ce délégué,

(1) Nous avons vu à propos des attroupements que la loi du 7 juin 1848 édictait des peines plus sévères à l'égard des membres de ces attroupements lorsque ces membres étaient armés ou même quand un seul des membres d'un attroupement l'était.

De même, depuis une loi du 10 janvier 1936 sur le port d'armes prohibées, les personnes qui assistent à une réunion publique et qui sont porteurs d'armes sont passibles des peines suivantes édictées par cette loi :

Article premier. — Sera puni d'un emprisonnement de 3 mois à 2 ans et d'une amende de 100 à 1.000 fr., sans préjudice, s'il y a lieu des peines plus sévères prévues par la loi du 7 juin 1848, quiconque au cours d'une manifestation ou à l'occasion d'une manifestation, *au cours d'une réunion*, aura été trouvé porteur d'une arme apparente ou cachée ou d'un engin dangereux pour la sécurité publique.

Art. 2. — Le tribunal devra prononcer en outre, l'interdiction du territoire français contre tout étranger s'étant rendu coupable du délit visé à l'art. 1^{er}.

Art. 3. — En cas de récidive, l'interdiction de séjour des droits mentionnés à l'art. 42 du Code pénal, pourra être prononcée pour une durée de 5 ans au moins et de 10 ans au plus.

mais elle exigeait qu'il soit revêtu de ses insignes. La loi de 1881 ne parle plus de cette condition. Cependant si ce fonctionnaire de police a besoin de disperser par la force la réunion il devra se revêtir de ses insignes. La loi ne subordonne pas la tenue de la réunion à la présence de ce fonctionnaire : « Un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire *peut être* délégué... » dit l'article 9 de la loi de 1881. Il en résulte que le bureau n'attendra pas la présence de ce fonctionnaire pour ouvrir la séance et s'il s'absente le bureau ne l'interrompra pas. En effet la présence du fonctionnaire délégué est facultative.

En fait surtout en ce qui concerne les réunions politiques sa présence est fort utile et en général un commissaire de police y assiste. Seulement une question se pose : La déclaration d'une réunion depuis 1907 n'est plus obligatoire, si bien que la police peut ignorer la tenue d'une réunion publique et ne l'apprendre qu'au moment où elle se tient. Il apparaît alors nettement qu'il est impossible aux autorités de police de déléguer un fonctionnaire : le temps d'accomplir les formalités de la délégation de pouvoirs et la réunion sera finie depuis longtemps.

Pour parer à cet inconvénient qui a paru dès 1907 M. Clemenceau, président du Conseil, adressait aux préfets une circulaire où il disait notamment « ... Je vous prie de donner à tous les commissaires spéciaux et de police de votre département une délégation permanente à l'effet d'assister aux réunions publiques organisées dans leur ressort... Vous voudrez bien les inviter à se rendre à toute réunion qui, en raison de

son objet et de la qualité des organisateurs nécessiterait leur présence. Ils n'auraient pas en pareil cas à solliciter de vous des instructions préalables, qui, le plus souvent, ne leur parviendraient pas en temps utile.... »

Quelles sont les attributions de ce fonctionnaire délégué ?

Elles se résument dans cette formule souvent citée : « Surveiller la réunion sans la diriger ».

Il choisit sa place librement. Il peut rester dans la salle parmi les auditeurs ou venir s'asseoir sur l'es-trade aux côtés du bureau. Il peut se faire accompagner d'agents de police, d'un secrétaire ou d'un sténographe, de toute personne qu'il jugera nécessaire.

En second lieu il peut dresser procès-verbal de tous les faits qui se passent dans la réunion. Ce n'est pas pour lui une obligation. Mais s'il constate que des infractions aux lois notamment à la loi sur la presse du 29 juillet 1881 (art. 23 et suiv. visant la provocation aux crimes et délits, la diffamation etc....) sont commises, il peut en dresser procès-verbal et l'envoyer au procureur de la République. Si celui-ci décide de poursuivre les auteurs des infractions aux lois, le procès-verbal sera un simple moyen de preuve fort utile.

Mais la principale attribution de ce fonctionnaire délégué consiste à pouvoir dissoudre la réunion. Il peut le faire spontanément et discrétionnairement si des collisions ou des voies de fait se produisent au cours de la réunion. Il doit la dissoudre s'il en est requis par le bureau après que celui-ci a levé la séance.

Enfin le fonctionnaire délégué peut à fin de procéder effectivement à cette dissolution si besoin est, requérir la force armée. Il le fera directement s'il est officier de police judiciaire (art. 25 C. I. Cr.); sinon il devra recourir à l'intermédiaire du maire ou de tout autre officier de police judiciaire.

Remarques sur la tenue des réunions de culte. — Nous n'avons pas ici l'intention de brosser un tableau du régime particulier des réunions cultuelles. Quelqu'intéressant que soit cet exposé, nous n'avons pas dans ce travail la possibilité de nous étendre sur cette longue question, qui d'ailleurs, ainsi que nous l'avons déjà rappelé dans l'Introduction a été traitée dans une thèse consacrée aux réunions.

Nous nous bornerons en conséquence, à signaler brièvement les particularités du régime des réunions cultuelles.

Tout d'abord il a déjà été dit qu'elles ne comportaient, ni en droit ni en fait, de déclaration préalable. En second lieu elles sont traditionnellement dispensées de l'organisation d'un bureau. La police, nécessaire dans ces réunions comme dans les autres est exercée à la fois par le curé de l'église et par le maire. Le curé exerce la police à l'intérieur de l'église : c'est à lui qu'incombe la mission de faire respecter l'ordre. A cet égard il a des pouvoirs qui rappellent ceux des réunions publiques ordinaires. Le maire d'autre part, ou son délégué, notamment le commissaire de police, peut pénétrer dans l'église, à la fois parce que c'est un lieu de réunion et parce que la commune est propriétaire de l'église. Les conflits qui peuvent s'éle-

ver entre les droits du maire et ceux du ministre du culte sont résolus de façon libérale pour l'église, par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Signalons de quelle façon s'est résolue l'importante question de l'heure des réunions cultuelles. L'article 6 de la loi du 30 juin 1881 limite à onze heures, sauf dérogations spéciales, la tenue des réunions. Comment dans ces conditions accorder cette prohibition avec les messes de Minuit ou l'adoration du Très Saint Sacrement ? La solution réside dans la combinaison de cet article 6 avec l'article 1 de la loi du 9 décembre 1905 qui proclame la liberté en général pour l'exercice des cultes : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous la seule restriction édictée ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. » Aussi faut-il, en cette matière, toujours choisir la solution libérale, et décider, avec tolérance que les réunions cultuelles traditionnelles devront se dérouler suivant les formes et aux heures habituelles.

Le Sénat, d'ailleurs, a consacré cette interprétation déjà admise par la circulaire du 1^{er} décembre 1906 en considérant comme inutile, sur rapport de sa commission, à cause de l'article 1 de la loi de 1905, l'insertion dans la loi du 28 mars 1907 d'une dérogation expresse à la loi de 1881 en faveur des réunions cultuelles (séance du 26 février 1907). Aussi seraient illégales l'interdiction par la police des réunions du culte nocturne, ou leur soumission à une autorisation ou à une déclaration préalables. Signalons enfin, pour terminer, que l'article 26 de la loi de 1905 interdit de

tenir des réunions politiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice du culte.

SECTION II

INTERDICTION PRÉALABLE DES RÉUNIONS PAR LA POLICE

Il ne suffit pas de prendre des mesures pour essayer d'empêcher qu'une réunion publique ne devienne orageuse ou tumultueuse. Il peut arriver que pour des circonstances exceptionnelles, locales ou générales, notamment quand les passions politiques sont exacerbées, il soit préférable d'interdire les réunions publiques. Il est à peu près certain dans certains cas, eu égard aux circonstances, que les réunions publiques projetées ne se dérouleront pas dans le calme, qu'elles seront troublées et seront susceptibles même d'organiser des désordres dans la rue. On peut alors se demander s'il n'est pas préférable de les interdire. Les réunions politiques en période d'agitation sociale ou politique ne servent souvent qu'à entretenir cette dernière. Aussi est-il intéressant de se demander dans quelle mesure, en temps normal, les réunions publiques peuvent être interdites par les autorités de police. D'autre part, en période d'état de siège, il faut éviter tout ce qui pourrait diviser le pays en danger; il faut prévenir les désordres plus sévèrement qu'en temps de paix. Aussi les autorités civiles et militaires peuvent être amenées à prohiber les réunions.

A) Interdiction des réunions publiques en temps normal

La liberté de réunion est nécessaire au fonctionnement du régime démocratique et parlementaire, au même titre que la liberté de la presse, la liberté de l'enseignement, la liberté de conscience. Ce mode de gouvernement est basé sur la consultation de l'opinion des citoyens. Pour qu'une opinion publique puisse se former dans un pays, il faut que les citoyens puissent librement l'écrire et se réunir pour discuter de la « chose publique », de la *res publica*. C'est la condition indispensable que soulignait M. Thiers au Corps Législatif sous le Second Empire.

Seulement, si la démocratie a ses privilèges, elle a ses inconvénients. La politique, a-t-on dit, serait un art trop facile s'il s'agissait de choisir entre le bien et le mal ; le choix n'est jamais en matière politique entre le bien et le mal, il est entre le mal et un mal plus considérable.

La liberté du droit de réunion, comme toute liberté a ses inconvénients. L'exercice pratique de ce droit constitue souvent une menace pour l'ordre matériel. Même la libérale Angleterre, si soucieuse cependant de maintenir le droit de la parole et de la libre discussion, n'a pu cependant méconnaître l'illégalité de certaines réunions, de celles notamment provoquées par le désir d'attenter à la paix publique.

C'est ainsi que nous arrivons à une des questions des plus brûlantes de l'heure actuelle : quel est, en temps normal, en dehors de toute crise politique, le droit de la police quant à l'exercice de la liberté de réunion ? Le problème est de concilier la liberté des

citoyens affirmée par la loi avec les nécessités d'ordre public.

Quel est donc l'état actuel du droit de réunion ?

Cette question est dominée par un arrêt très important ; l'arrêt *Benjamin* (C. E. 19 mai 1933. S. 1934.3.1, note du professeur A. Mestre ; D. P. 1933.3.57). Cet arrêt a précisé la doctrine libérale du Conseil d'Etat sur les rapports du droit de réunion et du droit de la police. Retraçons d'abord quelles ont été les circonstances qui ont amené le tribunal administratif à se prononcer sur la question qui nous occupe.

En 1930, M. René Benjamin, écrivain et orateur aussi loué par les uns que critiqué par ceux qu'il a raillés, décide, à la demande du Syndicat d'Initiative de Nevers, de faire au Ciné-Parc de cette ville une conférence littéraire sur : « Courteline et Sacha Guitry ». Les instituteurs de Nevers écrivent au maire de cette ville que le sieur Benjamin qui les a attaqués dans ses écrits, ayant l'intention de tenir une réunion, ils se proposaient de l'en empêcher par tous les moyens. Le maire transmet cette lettre au préfet de la Nièvre ; celui-ci répond qu'il appartient au maire, sous sa propre responsabilité, d'appliquer l'article 91 de la loi du 5 avril 1884 sur l'ordre public.

La *Tribune du Centre*, organe syndical des instituteurs, entame une violente campagne de presse contre M. Benjamin et annonce, pour le 11 mars 1930, qu'une manifestation se tiendra à Nevers ayant pour but de montrer au conférencier « que l'hospitalité ne saurait être accordée aux étrangers qui sèment dans notre

pays la haine, le désordre et la division ». M. Benjamin est donc considéré comme un étranger (à Nevers) indigne de l'hospitalité de cette ville d'après le journal que nous avons cité.

A la suite de cette campagne de presse, le 24 février 1930, le maire de Nevers prend l'arrêté où on lit notamment : « ... considérant qu'au programme des galas littéraires organisés par le Syndicat d'Initiative figure la conférence publique de M. René Benjamin ; attendu que le conférencier a été la cause de désordre dans des villes telles que Epinal, Loches, Bordeaux, Potiers, Saint-Etienne, etc... ; considérant que les renseignements recueillis permettent de considérer que la venue de M. René Benjamin à Nevers est de nature à troubler l'ordre public et qu'il importe d'éviter à la population le spectacle d'un scandale regrettable, arrête : Art. 1 : La conférence publique prévue au programme des galas littéraires est interdite au Cinéma Parc ou dans tout autre lieu public. »

Ainsi, le maire de Nevers estime qu'étant donné les troubles survenus à Epinal, Loches... par la présence de M. Benjamin dans ces villes et la violence des campagnes de presse à Nevers même, il est de son devoir d'interdire cette conférence publique pour que l'ordre ne soit pas troublé.

Le Syndicat d'Initiative de Nevers, organisateur de la conférence, ne se considère pas comme battu et, par l'organe du journal *Paris-Centre*, publie un communiqué indiquant qu'à la conférence publique interdite de M. René Benjamin était substituée une conférence privée sur invitation et totalement gratuite, devant avoir lieu le 11 mars et au Cinéma Parc comme

la conférence publique. Nous avons dit plus haut d'ailleurs ce qu'il convenait de penser du caractère privé de cette deuxième conférence.

Survient alors un second arrêté du maire de Nevers du 11 mars 1930 ainsi rédigé : « Vu les articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884, vu l'arrêté municipal du 24 février 1930 interdisant une conférence de M. René Benjamin, considérant que les articles parus les 2 et 4 mars dans la presse locale et émanant du Syndicat d'Initiative constituent indiscutablement une preuve de publicité ; considérant que la plus grande part des invités de cette réunion ne seront pas des invités au sens rigoureux du mot mais des personnes ayant sollicité des cartes d'entrée du fait de la publicité donnée par le moyen ci-dessus indiqué ; ... considérant que les groupements politiques semblent vouloir profiter de cette occasion pour troubler l'ordre de la rue et qu'il importe d'éviter toute manifestation comme toute provocation, arrête :

Art. 1^{er}. — La conférence de M. René Benjamin, organisée par le Syndicat d'Initiative est interdite au Cinéma Parc le 11 mars 1930. »

Ainsi, par un deuxième arrêté, confirmant les motifs du premier, le maire de Nevers interdit la réunion du Ciné-Parc. Un pourvoi est alors formé par la voie du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat : 1° par M. René Benjamin ; 2° par le Syndicat d'Initiative ; 3° par le Syndicat des Gens de Lettres qui intervient parce qu'il considère, dans cette affaire, lésés les intérêts des conférenciers en général.

Quels sont les moyens de recours invoqués ?

D'abord, le détournement de pouvoir, ce vice de

l'acte qui consiste en ce que son auteur s'est servi des pouvoirs qui lui sont conférés dans un but autre que celui pour lequel ils lui ont été donnés. Or, le maire de Nevers, loin d'interdire aux instituteurs syndiqués leur manifestation dans la rue pour le 11 mars 1930, se met à la tête des protestataires qui tiennent une réunion publique dans un marché. Ainsi le maire montre qu'il n'a usé de ses pouvoirs de police que pour satisfaire des rancunes politiques.

En second lieu, les requérants invoquent la violation de la loi sur la liberté de réunion de 1881 modifiée en 1907. Que dit cette loi ? les réunions publiques sont libres. Tel est le principe et le maire de Nevers, disent-ils, l'a méconnu sans raison.

Le 19 mai 1933, le Conseil d'Etat rend son arrêt ainsi conçu : « ...Considérant que la Société des Gens de Lettres a intérêt à l'annulation des arrêts attaqués, que dès lors son intervention est recevable ; ...considérant que s'il incombe au maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de la réunion, garanti par les lois du 30 juin 1881 et 28 mars 1907 ; ...considérant que pour interdire les conférences du sieur René Benjamin... qui présentaient toutes deux le caractère de conférences publiques, le maire s'est fondé sur ce que la venue du sieur René Benjamin, à Nevers, était de nature à troubler l'ordre public ; considérant qu'il résulte de l'instruction que l'éventualité de troubles allégués par le maire de Nevers ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'or-

dre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre ; que, dès lors, sans qu'il y ait lieu à statuer sur le moyen du détournement de pouvoir, les requérants sont fondés à soutenir que les arrêtés attaqués sont entachés d'excès de pouvoir...

Art. 2 : Les arrêtés sus-visés du maire de Nevers sont annulés ».

Cet arrêt est extrêmement important parcequ'il consacre la doctrine libérale du Conseil d'Etat : le premier devoir du maire de Nevers était de maintenir l'ordre sans doute, mais de garantir aussi, au sieur Benjamin, le libre exercice du droit de réunion.

Cependant, le Conseil, après avoir affirmé que celui qui veut parler est dans son droit, apporte une restriction importante à ce principe de liberté absolue : « Considérant, dit son arrêt, qu'il résulte de l'instruction que l'éventualité de troubles allégués par le maire de Nevers ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu maintenir l'ordre... » Par conséquent, le Conseil d'Etat admet dans une certaine mesure que si les troubles suscités par l'annonce d'une réunion étaient tels que la police se trouve impuissante à maintenir l'ordre on puisse interdire la réunion.

Le commissaire du gouvernement Michel, dont les conclusions ont été adoptées par le Conseil dans l'arrêt que nous étudions, disait : « Il résulte de l'ensemble des arrêts du Conseil d'Etat que les pouvoirs du maire, d'une part varieront avec la nécessité plus ou moins grande d'assurer le maintien de l'ordre public en raison des circonstances de temps et de lieu, et d'autre part avec le souci plus ou moins grand qu'aura

eu le législateur d'assurer le respect de telle ou telle liberté individuelle... ».

A ce point de vue, la liberté de réunion est une des libertés les mieux organisées et garantie par la loi. Depuis la loi de 1907, modifiant la loi de 1881, tout système préventif de police dans l'organisation de cette liberté a disparu. Seules des mesures répressives sont prévues. Le maintien de l'ordre d'une réunion est confié à un bureau désigné par ses organisateurs ou élu par l'assemblée elle-même. L'autorité municipale peut également, sur requête du bureau ou s'il se produit des collisions ou des voies de fait, prononcer la dissolution de la réunion.

Donc le droit de réunion est bien défini et la police voit ses droits légalement limités. Est-ce à dire que l'autorité municipale chargée du maintien de l'ordre dans la commune se trouve complètement désarmée contre les excès qui peuvent résulter de l'exercice de cette liberté ? Nullement et l'arrêt Benjamin nous apprend précisément qu'indépendamment du pouvoir répressif conféré au bureau de la réunion ou aux représentants de la police, le maire a la possibilité d'interdire la réunion préventivement, s'il estime que l'ordre public sera gravement troublé par celle-ci.

Nous remarquons en effet en premier lieu, que d'après l'article 8 de la loi du 30 juin 1881... « le bureau de la réunion a le devoir d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs ou contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit. » S'il résulte des indications données par les organisateurs de la réunion, que le but de celle-ci est manifestement contraire à l'ordre public et aux bonnes

mœurs, que l'objet de la réunion est de provoquer les citoyens à commettre des délits ou des crimes, il semble bien que l'autorité municipale ait le droit de l'interdire purement et simplement.

Nous croyons également qu'en l'absence même d'un but contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, s'il apparaît qu'une réunion publique, à raison de circonstances de lieu ou de temps exceptionnellement graves, est susceptible de troubler l'ordre matériel, le maire peut légalement d'après la doctrine du Conseil d'Etat, l'interdire.

Le Conseil d'Etat estime donc que le législateur de 1881 et de 1907 a eu en vue d'empêcher la possibilité de prohiber une réunion sous prétexte qu'elle peut devenir orageuse. C'eût été, en effet, ouvrir la voie à l'arbitraire. Mais le législateur en proclamant le principe de la liberté, n'a certainement pas voulu que celle-ci pût donner naissance à des troubles graves qui, du lieu de réunion gagneraient la voie publique et compromettraient le bon ordre dans l'ensemble de la commune. Le maintien de l'ordre est en effet une des tâches principales de l'autorité municipale et, dans le cas où le seul moyen véritablement efficace pour prévenir les troubles pouvant résulter d'une réunion consiste à l'interdire, on doit parfaitement admettre que le maire a le pouvoir de prononcer pareille interdiction. Toutefois, pour qu'il en soit ainsi, il faut des circonstances graves et de nature à prévaloir sur le principe de la liberté dont le législateur a entendu assurer le respect.

Le décret-loi du 23 octobre 1935. — Depuis le décret-loi d'octobre 1935, le droit de réunion subit

des atteintes excessivement graves qui aboutissent parfois à sa méconnaissance totale.

Il existe désormais une « pratique » nouvelle sur les réunions en lieux clos, résultant de ce que l'administration leur applique une législation d'exception qui n'est qu'en théorie édictée que pour les manifestations sur la voie publique.

La loi du 30 juin 1881 déclare dans son article 6, que les réunions sur la voie publique sont interdites. A la suite d'événements politiques assez récents et qu'il ne nous appartient pas de décrire, l'ordre public fut fréquemment et gravement troublé dans la rue par des réunions, des cortèges et des attroupements.

Le 23 octobre 1935, le gouvernement prenait un décret-loi ainsi conçu : « Art. 1^{er} : les réunions sur la voie publique sont et demeurent interdites dans les conditions prévues par la loi du 30 juin 1881, article 6. »

« Sont soumises à l'obligation d'une déclaration préalable, tout cortège, défilé, rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toute manifestation sur la voie publique ».

Ce texte est fort clair : il concerne uniquement les manifestations sur la voie publique. Et cependant ce même texte a changé totalement le droit de réunion en lieux clos.

Le 28 novembre et le 30 novembre 1935, des réunions organisées par un parti politique, le « Francisme », sont interdites. A Lille, le 28 février 1936, interdiction d'un banquet corporatif ; à Arras, le 25 février 1936, interdiction d'une conférence orga-

nisée par un autre parti politique, « La Solidarité Française ».

Longue serait la liste des atteintes apportées au droit de réunion depuis 1935.

Sur quel texte et quel motif sont basées ces interdictions de réunions ?

Sur le décret-loi cité de 1935, mais interprété de façon très curieuse par la circulaire du ministre de l'Intérieur, M. Paganon, adressée aux préfets le 27 octobre 1935, et dont voici le passage essentiel : « ...Le gouvernement n'a pas voulu porter atteinte aux règles de droit qui régissent traditionnellement les réunions publiques, à plus forte raison les réunions privées continuent-elles de bénéficier d'un régime de liberté absolue, conformément aux termes de l'article 544 du Code civil. Cependant, il n'en existe pas moins des cas dans lesquels le gouvernement, seul responsable de l'ordre, doit se préoccuper à ce point de vue des répercussions que ces réunions peuvent avoir sur la voie publique. »

A cet égard, il convient de rappeler que dès que l'ordre public est susceptible d'être troublé, l'action de la police administrative peut et doit s'exercer. La Jurisprudence est établie par de nombreux arrêts dont les considérants sont à retenir et qui précisent que le maire est fondé à *interdire des manifestations sur des terrains privés, quand elles sont susceptibles de provoquer une effervescence de nature à compromettre l'ordre public*. Il ressort de cette jurisprudence que, pour être valables, « ... les arrêtés d'interdiction pris par les maires ou par vous-mêmes (les préfets), ne sauraient viser que des réunions qui, par la période choi-

sie, le lieu où elles doivent se tenir, la façon dont elles ont été organisées, le mode selon lequel elles doivent se dérouler, *sont de nature à laisser prévoir des incidents et à faire redouter des troubles tels que les services de police seraient dans l'obligation d'intervenir sur la voie publique* ».

Cette circulaire ministérielle, plus importante à maints égards que le décret-loi de 1935, commence donc par déclarer que rien n'est changé aux règles qui régissent les réunions publiques. Les principes libéraux de la loi de 1881, tempérés suivant la doctrine de l'arrêt Benjamin par les nécessités exceptionnelles de l'ordre public, continuent donc théoriquement de s'appliquer.

D'autre part les réunions privées jouissent, en théorie également, du régime de liberté absolue antérieur au décret. La réunion privée est dispensée de l'organisation d'un bureau et de la présence d'un commissaire de police. D'autre part, certaines taxes sur les spectacles ne sont pas perçues sur les réunions privées. Rappelons que suivant le critérium généralement adopté, celles-ci se reconnaissent au caractère nominatif et individuel des invitations adressées aux participants de la réunion privée. Ne peuvent y assister que les individus qui ont été spécialement invités. La Jurisprudence considère comme une réunion publique celle pour laquelle les assistants sont invités publiquement à venir retirer une carte à tel ou tel siège des organisateurs de la réunion et à y inscrire leurs noms. Pour qu'il y ait réunion privée, il faut que l'initiative de la désignation du nom porté par la

carte d'invitation vienne des organisateurs de la réunion.

Ainsi cette circulaire, comme le décret-loi de 1935, ne vise qu'à rappeler l'interdiction, sauf autorisation, des réunions sur la voie publique. Il ne s'agit à aucun moment des réunions en lieux clos et cependant un régime nouveau existe depuis ce décret, pour ces dernières.

Le glissement s'est effectué de la façon suivante : non seulement les réunions sur la voie publique, mais toutes les réunions sans exception, sont désormais soumises au décret-loi de 1935.

Pratiquement, la liberté de réunion n'existe plus ; car, si les services de la police sont dans l'obligation d'intervenir sur la voie publique, la réunion même privée peut être interdite. Il est aisé de voir le chemin parcouru et l'atteinte subie par le droit de réunion depuis l'arrêt Benjamin. Celui-ci disait : si les troubles *sont de telle nature que la police ne puisse pas maintenir l'ordre*, on pourra interdire la réunion. La circulaire du ministre de l'Intérieur déclare au contraire, que pourront être interdites : « ...les réunions qui par la période choisie, le lieu où elles doivent se tenir, la façon dont elles ont été organisées... ; *sont de nature à laisser prévoir des incidents et à faire redouter des troubles* tels que les services de police seraient dans l'obligation d'intervenir sur la voie publique ».

Il suffit donc maintenant d'une intervention possible de la police sur la voie publique pour que la liberté de réunion soit supprimée. Désormais, quand des citoyens tiennent une réunion si quelques autres

disent : « Nous viendrons faire du bruit à la sortie ou devant le local où se tient la réunion », l'ordre dans la rue étant naturellement troublé, la police est amenée à intervenir et, s'appuyant sur le décret du 23 octobre 1935, elle peut supprimer cette réunion publique ou privée.

Voici un exemple déjà cité d'interdiction de réunion publique en lieux clos par application du nouveau régime

Le 28 février 1936, le préfet du Nord interdit un banquet corporatif, à Lille, qui devait être présidé par le publiciste royaliste Charles Maurras. La personnalité de ce dernier et sa venue dans le département du Nord avaient suscité quelques protestations dans les journaux locaux d'opinions opposées à celles des organisateurs du banquet corporatif. Peut-être même à la sortie de celui-ci, y aurait-il eu quelque désordre comme il s'en produit souvent en pareille circonstance dans les périodes où les passions politiques sont exacerbées. Mais n'est-ce pas l'ouvrage de la police d'éviter les frictions entre adversaires politiques tout en sauvegardant la liberté de chacun. Le préfet du Nord se substituant au maire de Lille a préféré interdire le banquet et le dernier considérant de son arrêté est la reproduction de la circulaire ministérielle de 1935 : « ...considérant d'ailleurs qu'à raison de circonstances récentes et de la publicité donnée à cette réunion, celle-ci est de nature à faire redouter des troubles tels que les services de police seraient dans l'obligation d'intervenir sur la voie publique ».

On peut d'ailleurs douter de la légalité de l'interdiction de ce banquet par le préfet du Nord. Précisé-

ment le 17 février 1936, le préfet du Rhône ayant interdit un banquet médical qui devait avoir lieu le 23 février, en se fondant sur ce qu'il était organisé par d'anciens membres de ligues dissoutes et que le dit banquet était de nature à troubler l'ordre public, les organisateurs intentèrent un recours devant le Conseil d'Etat qui a annulé le 5 février 1937 (arrêt Bidajoux, S. 1937.III.20) l'arrêté du préfet du Rhône comme entaché d'excès de pouvoir : « ...Considérant d'une part que la circonstance qu'un banquet aurait été organisé par des personnalités ayant appartenu à des groupements dissous, en vertu de la loi du 10 janvier 1936, ne saurait par elle-même justifier légalement, en dehors de toute éventualité de danger pour l'ordre public, l'interdiction par l'autorité de police dudit banquet ; considérant d'autre part qu'il ne résulte d'aucune pièce du dossier que des troubles graves fussent à prévoir à l'occasion du banquet... ; que d'ailleurs, il n'est pas allégué que le préfet, avec les forces de police qu'il avait à sa disposition, n'eût pas les moyens de maintenir l'ordre en cas où quelque mouvement se serait produit ; que dès lors, en admettant même qu'en raison des conditions dans lesquelles il était organisé, le banquet dont s'agit eût le caractère d'une réunion publique, le préfet, en prononçant l'interdiction a commis un excès de pouvoir... »

Par contre, voici une interdiction de réunion validée par un arrêt récent du Conseil d'Etat. Le sieur Bucard, chef du « Francisme » (1) devait donner le 30 novembre 1935 une réunion publique à Strasbourg ;

(1) C'est du moins le nom que lui donnaient les organisateurs.

puis devant son interdiction, une série de réunions privées (1) pour la même date. Ces dernières furent également interdites par arrêté préfectoral en date du 30 novembre 1935. Le Conseil d'Etat, à la différence de ce qui s'est passé pour l'arrêt Benjamin ou pour l'arrêt Bidajoux, a, dans un arrêt du 25 décembre 1936 (S. 1937.III.30), validé l'interdiction préfectorale avec les considérants suivants : « ...considérant que le principe de la liberté de réunion ne saurait faire échec aux nécessités du maintien de l'ordre public avec lesquelles il doit se concilier ; qu'il incombe aux autorités compétentes de prendre les mesures que commandent la sécurité et la tranquillité publiques et même, si la sauvegarde de l'ordre public l'exige impérieusement, d'interdire les réunions ; considérant qu'il résulte de l'instruction que les réunions projetées à Strasbourg étaient de nature à entraîner des troubles graves ; que le préfet ne disposait pas de forces de police suffisantes pour assurer le maintien de l'ordre public, notamment en raison de la multiplicité et de la dispersion des réunions. Considérant qu'il a pu légalement interdire dans ces conditions, dans tout le département du Bas-Rhin, et pour les dates du 30 novembre et 1^{er} décembre 1935, les réunions publiques du « Francisme » et étendre cette interdiction, par suite de circonstances exceptionnelles, tenant en particulier à la situation du département frontière, aux réunions privées dont il pouvait d'ailleurs craindre que certaines d'entre elles ne fussent, en réalité des

(1) Nous avons vu plus haut (1^{re} partie, chap. I, section II) que ce caractère privé était pour le moins discutable.

réunions publiques ou ne dégénérassent en réunions publiques..

« Décide : les requêtes du sieur Bucard sont rejetées ».

Il nous paraît que cet arrêt est une confirmation de l'arrêt Benjamin en même temps qu'il constitue la reconnaissance certaine d'une extension de droits à la police.

L'arrêt Bucard (1) comme l'arrêt Benjamin décide que le préfet ou le maire peut interdire les réunions publiques se tenant en lieux clos, quand il estime que des circonstances de temps ou de lieu exception-

(1) La doctrine de cet arrêt est confirmée, tout au moins quant à l'interdiction des réunions publiques, par un arrêté récent du Conseil d'Etat.

Le Parti Social Français avait organisé pour le 26 novembre 1936, une réunion publique au Havre et, pour le 23 janvier 1937, une réunion à Roanne. L'une et l'autre furent interdites aussi bien, par arrêté préfectoral, au Havre, que, par arrêté du Maire, à Roanne.

Saisi de deux pourvois, et après conclusion du commissaire du gouvernement, M. ANDRIEUX, qui émit l'avis que, ni pour l'une ni pour l'autre de ces réunions, il n'y avait de circonstances telles que l'on put craindre des troubles graves sur la voie publique, le Conseil d'Etat a annulé les arrêtés du Préfet et du Maire : « Considérant, dit l'arrêté, que s'il appartient au Maire de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de réunion garanti par les lois des 30 juin 1881 et 28 mars 1907 ; — considérant que pour interdire la réunion annoncée, le maire (ou le préfet) s'est fondé sur ce fait que la réunion projetée était de nature à troubler l'ordre public ; — considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'éventualité des troubles allégués présentât un degré de gravité tel qu'il fut impossible, sans interdire la réunion, de maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il appartenait au maire (ou au préfet) de prendre... »

Les arrêtés d'interdiction sont annulés.

nellement graves rendent une telle mesure nécessaire au maintien de l'ordre. C'était bien le cas pour les réunions projetées par le « Francisme », d'autant plus que l'instruction, dit l'arrêt du Conseil d'Etat, a prouvé l'insuffisance des forces de police nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre public. Dans l'arrêt Bidajoux par contre, le préfet avait à sa disposition la force publique suffisante pour maintenir l'ordre public, sans recourir à un moyen aussi brutal que la suppression du droit de réunion, sans donc avoir à interdire le banquet corporatif.

Seulement dans l'arrêt Bucard, le Conseil d'Etat reconnaît explicitement le pouvoir des maires et préfets d'interdire des réunions privées. Il n'est pas d'ailleurs certain que les réunions projetées par le sieur Bucard aient présenté ce caractère. Il n'en demeure pas moins que le Conseil sanctionne pratiquement l'interprétation du décret de 1935 par la circulaire ministérielle puisque celle-ci rappelait aux autorités de police qu'elles pouvaient interdire des réunions même sur des terrains privés.

Si bien qu'en admettant même que la plupart des réunions privées soient en réalité des réunions publiques, il demeure néanmoins que la jurisprudence administrative admet l'interdiction de ces réunions quand, par suite de circonstances exceptionnelles, elles sont susceptibles de dégénérer en troubles sur la voie publique. La police doit, en effet, respecter le domicile et le droit de propriété et ne pas intervenir sur les terrains privés où chacun est libre de se livrer à l'activité qui lui sied. Deux restrictions cependant à ce principe de non-intervention de la police : elle pourra

pénétrer sur les terrains privés s'il s'y produit des troubles et qu'on fasse appel à son aide de l'intérieur des lieux privés, et en second lieu si les troubles qui se produisent en ces mêmes endroits, menacent de dégénérer en troubles sur la voie publique. Cette dernière hypothèse est rappelée par la circulaire de M. Paganon.

Or, il est facile dans certains cas d'occasionner des désordres sur la voie publique à propos d'une réunion devant se dérouler sur un terrain privé ou présentant un caractère privé. Comment cela se fera-t-il ? Un groupement politique décide de tenir une réunion privée sur convocation individuelle. Cette réunion n'a pas l'heur de plaire à un parti politique adverse qui la considère comme une provocation. Il y répond en déclarant que ses adhérents iront troubler la réunion privée, iront manifester devant le local où elle se tient. L'ordre sur la voie publique sera troublé. La police est obligée, ou de mobiliser des forces considérables pour assurer la liberté de réunion, ou bien de prendre le parti de la supprimer en interdisant la réunion publique ou privée, ainsi généralement que la contre-manifestation. C'est là un moyen énergique pour assurer l'ordre public, mais qui méconnaît foncièrement la liberté.

Nous avons déjà cité des arrêts montrant qu'il ne s'agit pas d'un raisonnement abstrait ; en voici deux autres qui illustrent ce qui vient d'être dit.

Tribunal civil de Nantes, 13 décembre 1935 (G. P., 23 déc. 1936, 1^{er} sem., p. 204) : ...Attendu qu'il résulte des renseignements donnés et de la procédure versée aux débats, d'accord entre les parties, que

l'association des J... P... avait loué pour la soirée du 16 avril 1934, la salle Mauduit... à Nantes, pour y tenir une réunion privée au cours de laquelle devaient se faire entendre divers orateurs du parti ; que certains groupements de gauche et extrême-gauche s'étaient émus du projet manifesté par leurs adversaires, et considérant qu'il constituait une provocation, en raison d'événements alors récents, annoncèrent leur intention de s'opposer à la réunion par tous les moyens possibles... ». En particulier ces groupements de gauche tinrent une réunion publique, le 16 avril à 18 h. 30 à la Bourse du Travail, où il fut décidé d'empêcher les auditeurs de la réunion privée des J.. P... de s'y rendre. Des manifestants se postèrent dans les rues aux abords de la salle Mauduit, et toute personne désirant se rendre à la manifestation des J. P. en fut empêchée, et était molestée si elle insistait. La réunion privée ne put donc avoir lieu ; par ailleurs, nous l'avons vu, la ville de Nantes fut condamnée à payer des indemnités aux personnes molestées (1).

Voici une autre décision : Tribunal Civil de Lille, 5 novembre 1936 (G. P. 2^e sem. 1937). Il s'agissait d'une réunion, présentant semble-t-il réellement le caractère d'une réunion privée, devant se tenir dans un hippodrome à Roubaix. Le préfet, devant la menace de certains groupements qui voulaient s'opposer à la réunion, pour assurer la liberté de cette dernière, l'avait fait protéger par la police, qui ne laissait passer que les personnes munies d'une carte d'invitation

(1) 2^e partie, chap. I, titre I, section 2.

pour cette réunion. Quelques personnes furent néanmoins blessées par les manifestants, et la ville de Roubaix fut déclarée responsable par application des lois de 1884 et 1916 sur les attroupements.

Enfin, une remarque s'impose : les réunions publiques en lieu clos, sont toujours dispensées en théorie de la déclaration (lois de 1881 et 1907, non modifiées par le décret-loi de 1935), tandis que les réunions sur la voie publique sont désormais assujetties à cette formalité. En fait, à raison de la circulaire ministérielle du 27 octobre 1935 et de l'interdiction fréquente des réunions publiques et même des réunions privées, il n'est plus une réunion qui ne se tienné sans que ses organisateurs n'aient fait une déclaration à la police, désirant savoir si celle-ci interdira ou non la réunion. Il faut donc reconnaître que depuis quelques années, les réunions en lieu clos sont, pratiquement plutôt que théoriquement, sous un régime moins libéral que ne le laissaient supposer les lois de 1881 et 1907.

B) Interdiction des réunions en période d'état de siège

Il faut se souvenir que l'article 9, paragraphe 4, de la loi du 9 août 1849, sur l'état de siège, donne aux autorités militaires le droit d'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre.

Dès qu'elle entre en vigueur, la loi de 1849 modifie-t-elle *ipso facto* le régime de droit commun des réunions ?

L'affirmative a été soutenue par M. Briand, président du Conseil, à la tribune de la Chambre des Dépu-

tés, pour qui la déclaration d'état de siège a pour effet de supprimer la liberté de réunion (1). Le point de vue opposé a été défendu par M. Paul Meunier (2). Pour ce député, la liberté absolue proclamée en cette matière par la loi du 28 mars 1907, dûe à l'initiative de M. Briand lui-même, existe après la déclaration d'état de siège comme en temps normal.

Cette dernière opinion nous paraît plus rationnelle. En effet, si l'autorité militaire peut, en vertu de la loi de 1849, interdire une réunion de nature à exciter ou à entretenir le désordre, elle doit le faire par ses propres moyens et sans le concours des organisateurs de la réunion. C'est à elle d'être assez avisée pour interdire les réunions par mesures préventives ou pour les dissoudre à temps. Nous croyons que les citoyens doivent exercer leurs droits librement, sans se préoccuper de ce que fera l'autorité militaire. En cela, la situation ne différera pas du temps normal ; sans doute les interdictions pourront être plus nombreuses, mais elles se produiront comme sous le régime de droit commun qui n'exige ni autorisation, ni déclaration préalable. En temps normal l'autorité administrative interdit fréquemment des réunions. Pendant l'état de siège cette mesure sera exercée par l'autorité militaire ; c'est la seule différence. Au surplus, il n'existe pas, en période d'état de siège, en matière de réunion, un usage analogue à celui qui s'est établi en matière de presse. Les organisateurs des réunions n'ont pas à

(1) Chambre des Députés, *J. O. (Débats)* du 26 janvier 1916 p. 101, col. 2.

(2) Chambre des Députés, *J. O. (Débats)* du 26 janvier 1916, p. 109, col. 2.

soumettre à l'agrément de l'autorité militaire leurs projets de réunion, comme les journalistes lui soumettent, avant tirage définitif des imprimés, les morasses de leurs journaux. Donc, sous réserve du droit conféré à l'autorité militaire par l'article 9 de la loi d'août 1849, la liberté de réunion existe pleine et entière sous l'état de siège.

Seulement il est intéressant d'étudier l'usage fait par l'autorité militaire pendant la guerre de 1914-1918, du mot « réunion » auquel elle a donné un sens fort large : elle a considéré qu'une réunion n'était pas seulement un rassemblement d'individus, qui se groupent pour discuter, pour discourir et prendre en commun des décisions ; elle a estimé qu'elle pouvait considérer, comme réunion susceptible d'être défendue, tout rassemblement d'individus, en quelque lieu qu'il se produisit. L'état de siège ayant été proclamé le 2 août 1914, les commandants d'armes d'Annecy et de Bayonne, s'appuyant sur la loi de 1849, ont fait fermer savoir, le premier le café « La Légion Etrangère » tenu par le sieur Delmotte, le second le café « Bar de Toulouse », tenu par le sieur Senmartin, parce qu'il s'y produisait des scènes de débauches et de désordres.

Des réclamations extrêmement vives se sont élevées contre ces procédés de l'autorité militaire. Le ministre de la Guerre, général Gallieni, a même été interpellé à raison des agissements du commandant de la place de Marseille qui avait ordonné la fermeture de certains lieux mal famés.

Toujours est-il que les sieurs Senmartin et Delmotte ont introduit des recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, contre les arrêtés des commandants

militaires d'Annecy et de Bayonne. Ces recours soulevaient deux questions.

D'abord, le droit d'interdiction des réunions publiques s'applique-t-il aux seules réunions publiques régies par la loi du 30 juin 1881, ou bien à toute réunion de quelque nature qu'elle soit et notamment aux réunions de fait des citoyens dans les lieux publics, tels que les cafés et les débits de boissons.

Les requérant déniaient à l'autorité militaire le droit dont elle avait prétendu user en prenant les arrêtés de fermeture.

Le sieur Senmartin disait notamment que, malgré l'état de siège, les débits de boissons demeuraient régis par la loi du 17 juillet 1880. En vertu de cette loi, l'autorité militaire n'a pas plus le droit de faire fermer un débit que ne l'a l'autorité civile. Ce droit, elle ne peut le puiser dans l'article 9 de la loi de 1849 qui, conférant des pouvoirs extraordinaires doit être interprétée de façon restrictive. Or le pouvoir d'interdire les réunions n'est pas celui de faire fermer les lieux où se tiennent des réunions de fait, comme c'est le cas pour les cafés. Les réunions visées par la loi de 1849 sont les réunions proprement dites, c'est-à-dire celles qui sont organisées en vue de permettre à un groupe de personnes de discuter leurs intérêts ou leurs droits. En ce sens, un débit de boissons n'est pas une réunion : c'est simplement un lieu ouvert au public.

Le commissaire du gouvernement, Corneille, a combattu cette thèse. La législation de l'état de siège, disait-il, ne doit pas se combiner avec les lois ordinaires, puisqu'elle a pour but de substituer à un état de droit ordinaire un état exceptionnel. Par suite, le

régime de l'état de siège doit se suffire à lui-même et sa loi organique ne saurait être commentée par les lois du droit commun. Le commissaire du gouvernement considère donc qu'il est impossible de restreindre la portée du mot réunion. Au surplus, estime-t-il, si l'Assemblée législative avait voulu viser les seules réunions publiques, elle l'aurait spécifié comme elle l'a déjà fait dans la loi du 18 juin 1849 autorisant le gouvernement, pendant un an, à interdire club et réunion publics. D'autre part, l'intention du législateur a été de faire produire à la loi organique de l'état de siège les effets qu'avait entraîné l'application de ce régime lors des événements de juin 1848 et des émeutes en province de 1849. A cet égard, le rapport Fourtanier est très explicite. Or, au cours de ces journées sanglantes, l'autorité militaire avait dû fermer les lieux ouverts au public, notamment les cafés et cabarets parcequ'ils étaient des foyers d'agitation.

C'est donc toute espèce de réunion, susceptible d'exciter ou d'entretenir le désordre, que la loi de 1849 permet d'interdire, conclut M. Corneille. Or, un débit de boisson est un lieu de réunion parce que c'est un endroit ouvert au public, où des consommateurs se réunissent, où ils forment une assemblée de personnes et qu'une telle assemblée est une réunion. Le Conseil d'Etat a admis l'avis de son commissaire par deux arrêts du 6 août 1915 : Delmotte et Senmartin (S. 1916.3.20, note du Doyen Hauriou). Il considère que le droit d'interdiction des réunions s'applique, non seulement aux réunions proprement dites, mais encore aux rassemblements de faits même accidentels des

citoyens dans tous les lieux ouverts au public, tels que cafés, débits de boisson.

Cette solution admise par le Conseil d'Etat peut être critiquée au point de vue juridique. Certes, il ne semble pas que les personnes groupées dans un café constituent une réunion, cette dénomination s'applique à l'assemblée chargée de la défense d'intérêts et d'opinions, et caractérisée par le concert préalable, la volonté de se grouper. Or, ceux qui « vont au café », se rendent en ce lieu pour y consommer, sans doute aussi pour y échanger leurs idées, mais en admettant qu'ils aient l'habitude de s'y retrouver, on ne peut dire que dans leur esprit il y ait l'idée de former une réunion. Au point de vue pratique par contre, eu égard aux circonstances critiques du pays, la solution du Conseil d'Etat est à approuver. Il faut y voir, à notre avis, une application tacite de cette théorie des circonstances exceptionnelles, qu'on retrouve dans l'arrêt Heyries (C. E. 28 juin 1918, S. 1922.3.41) qui peuvent justifier l'interprétation large et extensive des textes législatifs, en vue de satisfaire aux nécessités de la vie du pays, notamment au fonctionnement des services et au maintien du bon ordre.

On peut admettre, également, que la solution du Conseil d'Etat est plus conforme à l'esprit de la loi de 1869. En conférant à l'autorité militaire le droit d'interdire les réunions aptes à causer des désordres, les rédacteurs de cette loi ont entendu assigner au mot réunion, le sens le plus large ; ils ont voulu atteindre l'action que l'homme exerce sur ses semblables dans un lieu quelconque, en profitant d'un rassemblement de quelque nature qu'il soit. Les réunions privées

n'échappent pas à cette règle, l'autorité militaire pourra, à leur égard, agir d'autant plus facilement qu'elle dispose du droit d'interdire les réunions en général et de celui de faire des perquisitions (art. 9, 1^o et 4^o, loi du 9 août 1849).

La seconde question qui se posait au Conseil d'Etat, et à laquelle il a répondu affirmativement, était la suivante : l'interdiction d'une réunion peu-elle entraîner de plein droit la fermeture d'un fond et, par là, porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie garantie par la loi des 2-17 mars 1791, et dont l'article 11 de la loi de 1849 laisse implicitement la jouissance aux citoyens. Cette question est un peu en dehors de notre sujet. Néanmoins, à raison de son importance nous la traiterons de façon succincte en note (1).

(1) Sous l'empire de la loi du 7 juillet 1880 les débits de boissons ne pouvaient être fermés ni par mesure administrative, ni par autorité de justice. Les lois du 9 novembre 1915 et 1^{er} octobre 1917 ont rendu possible cette fermeture par autorité de justice dans certains cas. La loi de 1880 faisait passer les débits de boissons du régime de l'autorisation prévue par le décret du 29 décembre 1851 à celui de la déclaration. Elle les assimilait en somme au régime des journaux et des écoles privées. Or si les écoles privées peuvent être fermées dans certains cas par autorité de justice, si les journaux et autres écrits peuvent être saisis par le même procédé, les débits de boissons étaient hors de ces atteintes et jouissaient d'une situation privilégiée. M. P. ROMAIN dans sa thèse sur *L'Etat de Siège politique* fait remarquer que « c'est un motif insuffisant que de dire que l'autorité militaire a pu fermer le débit parce qu'il n'était qu'un lieu de réunion, il faut ajouter que l'autorité militaire a pu agir ainsi parce que la loi de 1849 est une de ces lois de police et de sûreté qui doivent être exécutées par la voie administrative dans leur objet direct alors même que pour cette exécution des droits privés devraient être provisoirement méconnus. Les lois de police suspendent momentanément les

garanties des autres lois dans la mesure nécessaire à l'exécution des opérations visées... »

Quelles sont les caractères de ces lois de police et de sûreté ? Elles peuvent être temporaires comme celles prévues par certaines constitutions (Art. 355, constitution de l'an III) ou bien permanente comme la loi d'août 1849. D'autre part ces lois ont un caractère spécial en ce sens que si une loi générale sur une liberté est plus tard rendue sur une matière de même ordre et qu'on prétende qu'elle a abrogé la première c'est-à-dire la loi de sûreté, on pourra invoquer l'adage : *Legi speciali per generalem non derogatur*. La loi du 30 juin 1881, loi sur la liberté de réunion n'a pas pu abroger l'article 9, § 4 de la loi spéciale de 1849. Les lois de police sont, en dernier lieu, caractérisées par l'urgence de leur application. A ce titre, elles sont susceptibles de l'exécution forcée par voie administrative, voie extraordinaire, toutes les fois du moins que la loi n'a pas prévu elle-même de sanctions judiciaires : force doit rester à la loi. La fermeture *manu militari* des débits de boissons comme moyen d'assurer l'interdiction des réunions peut être justifiée par les mêmes considérations d'urgence, d'absence de sanction légale qui furent invoquées pour l'exécution forcée des lois de laïcisation (Arrêts Perrin et d'Oncieu de la Bâthie, S. 1905.3.88 ; Evêque de Grenoble, S. 1906.3.115 ; Société Immobilière de Saint-Just).

On ne saurait en effet soutenir sérieusement ici qu'il n'est pas possible de fermer un débit de boissons provisoirement pour assurer l'exécution de l'interdiction de réunions pouvant troubler l'ordre public.

Pour une affaire semblable : fermeture par l'autorité militaire de Caen d'un débit de boissons tenu par la demoiselle F. Malherbe, où il se passait des scènes de débauche, la Cour de cassation, saisie par le pourvoi du ministère public d'une décision d'un tribunal de simple police qui la relaxait des poursuites intentées contre elle pour avoir contrevenu à l'arrêté de fermeture, la Cour de cassation, disons-nous, a décidé que les arrêtés de l'autorité militaire pris en vertu de l'article 9 et non pas de l'article 7 de la loi de 1849 ne pouvaient être sanctionnés par l'article 471-15° du Code pénal (Cass., 20 avril 1916, D. P. 1916.1.129), mais la Cour ne s'est pas prononcée sur la question de la fermeture et de sa légalité.

Le tribunal de simple police de Caen avait au contraire relaxé la demoiselle Malherbe pour les motifs suivants :

1° l'autorité militaire ne saurait puiser dans l'art. 7 de la loi de 1849 le droit de fermer un débit de boissons. Cet article ne lui

confère pas plus de droit qu'à l'autorité civile qui ne peut le faire ;

2° l'article 9 de cette même loi vise exclusivement les assemblées concertées de citoyens dans le but de discuter en commun ou d'arrêter des résolutions ;

3° la décision du commandant militaire de Caen, en date du 15 mai 1915, prise en dehors de ses attributions militaires ne constitue pas un règlement légalement fait par l'autorité administrative.

Devant la Cour de Cassation le conseiller-rapporteur PETITIER avait soutenu ces arguments. La Cour n'a pas répondu à la question posée. Le Conseil d'Etat au contraire dans l'arrêt DELMOTTE admet que l'autorité militaire ne fait qu'user des pouvoirs qu'elle tient de l'article 9 de la loi de 1849 quand elle prononce dans le but de faire cesser une cause de désordre, pour un temps qui ne doit pas excéder la durée de l'état de siège, la fermeture d'un débit de boissons.

CHAPITRE TROISIÈME

**RESPONSABILITÉ ENCOURUE
PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE
DANS L'INTERDICTION DES RÉUNIONS**

Le particulier dont les droits ont été méconnus par une décision administrative peut ne pas se contenter d'en faire prononcer l'annulation par la voie du recours pour excès de pouvoir, qui ne lui procure qu'une satisfaction toute platonique. Spécialement s'il a subi un préjudice moral ou matériel à raison de l'acte de la puissance publique, il paraît normal qu'il cherche à obtenir une indemnité compensatrice du tort qu'il a subi.

Quand un individu lèse le droit d'un autre, par exemple en méconnaissant le droit de propriété d'un voisin, celui-ci sera dans son droit s'il intente une action en dommages et intérêts devant les tribunaux judiciaires, pour obtenir réparation pécuniaire du préjudice qui lui a été causé.

De même l'administration en assurant le fonctionnement de ce service public particulier qu'est le maintien de l'ordre sur tout le territoire, est amenée bien souvent à diminuer et parfois, comme ultime remède,

pour sauver l'ordre, à supprimer totalement l'exercice d'un droit ou d'une liberté, même lorsque ces dernières appartiennent à la catégorie privilégiée des droits définis, comme c'est le cas pour la liberté de réunion.

Ainsi, le conférencier René Benjamin se propose de tenir une réunion à Nevers : il en a le droit incontestable. Le maire de cette ville le lui dénie en interdisant la conférence projetée, sous prétexte que l'ordre public serait troublé.

Si réellement l'ordre public est menacé, le particulier doit s'incliner devant la nécessité du maintien de cet ordre, le dommage qu'il subit n'étant pas suffisamment considérable pour motiver l'octroi d'une indemnité basée sur la théorie des risques exceptionnels appliquée dans l'arrêt Couitéas (1). Dans cet arrêt, il s'agissait d'une atteinte très grave apportée au droit de propriété d'un particulier. Celui-ci subissait un dommage pécuniaire considérable, puisqu'on lui refusait l'aide de la force publique pour assurer la libre jouissance de ses terres, refus motivé par le souci de ne pas troubler l'ordre public. L'administration n'avait commis aucune faute engageant sa responsabilité ; cependant, devant l'importance des dommages subis par le sieur Couitéas, le Conseil d'Etat lui a accordé une compensation pécuniaire basée sur la théorie du risque exceptionnel.

Mais cette théorie n'aura pas l'occasion de s'appliquer dans le cas d'interdiction justifiée d'une réunion.

Si au contraire le maire interdit la réunion, alors

(1) Trois arrêts : C. E., 30 nov. 1923 (S. 1923.3.57) ; C. E., 2 déc. 1927, *Rec.*, p. 1158 ; C. E., 6 nov. 1936 (G. P. 1937.1.67).

que l'ordre n'était pas menacé réellement, le service public du maintien de la sécurité publique a fonctionné dans des conditions défectueuses. Il y a faute dans le fonctionnement de l'administration, faute qui peut donner lieu à la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique.

Le principe en effet, en droit administratif, est que l'administration, sauf exceptions, n'est responsable qu'à raison des fautes commises dans le fonctionnement de ses services, et dans la mesure où la faute a causé un dommage à l'administré. Par conséquent, en principe, l'administration, comme les particuliers en droit privé, n'est pas responsable du simple fait, ni des dommages de ses actes, quand ceux-ci ne sont entachés d'aucune faute.



Pendant longtemps, cependant, l'idée qui a dominé le droit administratif est celle de l'irresponsabilité de l'Etat. Les fautes du souverain, disait-on sous l'Ancien Régime, ne se réparent pas. C'était un adage qui tenait à des origines extrêmement lointaines et où on peut retrouver un écho affaibli de la célèbre maxime constitutionnelle anglaise : *The King cannot do wrong*, le Roi ne peut pas mal faire.

Peu à peu les agissements des administrations locales, puis de l'Etat, ont donné lieu à réparations quand la notion de personnalité et de patrimoine administratifs a fait place à la notion de souveraineté. Nous ne retracerons pas l'histoire du développement de la responsabilité administrative. Le principe, avons-nous

dit, est qu'il faut une faute pour engager la responsabilité de l'administration. L'évolution de la jurisprudence administrative, partie de l'absence de responsabilité aboutit à un régime qui comporte de très larges indemnités pour les administrés.

Toutefois, pendant longtemps, cette responsabilité ne pouvait jamais être mise en jeu pour des matières de police, d'autorité, notamment pour les règlements faits par les maires.

A ce sujet, il faut signaler un arrêt du Conseil d'Etat qui a été rendu à la fin du XIX^e siècle, le 13 juillet 1899 : l'arrêt *Le-Preux* (S. 1900.3.1). D'après cet arrêt, les communes ne peuvent pas encourir de responsabilités pour fait accompli dans l'exercice de la police administrative. C'est l'hypothèse qui a donné lieu à un grand nombre d'arrêts similaires depuis cette date, mais arrêts, qui aujourd'hui statuent en sens inverse, relativement à la responsabilité de la commune pour l'action de la police.

Dans l'arrêt *Lepreux*, cette personne avait été blessée par un projectile ayant traversé le blindage insuffisant d'un tir forain. Le sieur Lepreux attaqua la commune pour mauvais fonctionnement des services de la police municipale, la sécurité publique des habitants de la commune n'ayant pas été suffisamment garantie. Le Conseil d'Etat refusa de lui allouer une indemnité, parce qu'il considéra que les erreurs même prouvées du service de la police ne peuvent pas être réparées, les actes de police étant des actes de souveraineté s'imposant envers et contre tout aux administrés.

De nos jours, au contraire, la responsabilité de

l'Etat ou de la commune, pour le fonctionnement de leur police respective est admise sans aucune difficulté. Seulement la puissance publique ne sera pas toujours responsable. Il faudra d'abord que la victime fasse la preuve de la faute de l'administration.

Le Conseil d'Etat, sauf exceptions, est resté fidèle à la théorie classique de la faute à raison des actions ou omissions de l'administration. Il faut noter d'ailleurs que la responsabilité de cette dernière est fondée sur un principe différent de celui du droit privé. Dans ce dernier, nous avons vu l'article 1382 du Code civil : « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ». En droit administratif, rien de semblable à cet article ; le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits qui ont établi dans leur jurisprudence, sur des fondements si fermes, les principes de la responsabilité administrative, ont pris soin de souligner l'écart séparant ces principes de ceux du droit civil. C'est dans le célèbre arrêt Blanco, du Tribunal des Conflits (8 fév. 1873, S. 1873.3.153) que se trouvent affirmés ces principes de manière lapidaire et précise : « ...La responsabilité de l'Etat, dit l'arrêt, ne peut être régie par les principes établis par le Code civil pour les rapports entre particuliers. Elle n'est ni générale, ni absolue ; elle a ses règles spéciales qui varient avec les besoins du service public et avec la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés... ». Le droit administratif ne connaît donc pas une responsabilité générale et absolue mais, au contraire, une responsabilité plus ou moins complexe

suivant les circonstances qui l'ont motivée et la nature du service public.

Spécialement en matière de police administrative, si le Conseil d'Etat a reconnu la responsabilité de l'administration pour faute dans le fonctionnement de ce service avec les arrêts Clef (1) (Passage « à tabac » de manifestants dans des postes de police) et Guiraud (2) (manifestant tué par un garde mobile au cours de l'inauguration d'un monument, qui avait entraîné une manifestation politique), il exige que la faute commise par l'administration soit une faute lourde. Une faute légère n'engagera pas la responsabilité de la puissance publique. On a voulu que la police ne soit pas gênée dans sa rude et nécessaire liberté d'action, par la considération des responsabilités que les opérations de police sont susceptibles de provoquer. La solution contraire entraverait l'action de la police ; les brimades de cette dernière n'engageront la responsabilité des services publics que dans l'hypothèse où elles étaient inutiles (arrêt Clef), ou bien si elles révèlent une faute inexcusable de la part de l'agent de police : c'était le cas du sieur Giraud, tué par un garde mobile sans que la gravité de la manifestation politique requérât un moyen aussi brutal qui dénote le manque de sang froid de l'agent.

Le Conseil d'Etat est d'autant plus exigeant pour découvrir la faute engendrant la responsabilité du service public de la police, que les obligations de ce service sont lourdes et nombreuses et que ses ressources

(1) C. E., 13 mars 1925, S., 1926.3.36,

(2) C. E.,

pour y faire face, ses méthodes et son personnel sont moins abondants que ceux des autres services publics. Cette idée apparaît dans les conclusions remarquables du commissaire du gouvernement, M. Rivet, dans l'affaire Clef. Le sieur Clef avait été, au cours d'une manifestation politique, emmené dans un poste de police par les troupes chargées d'assurer l'ordre et y avait subi des violences inadmissibles : « Pour s'acquitter de sa lourde tâche de maintenir l'ordre dans la rue, dit M. Rivet, les forces de police ne doivent pas voir leur action éternuée par des menaces permanentes de complications contentieuses... Mais tout autre est la situation pour un individu emmené au poste, où il a le droit de se considérer désormais à l'abri (de l'action répressive de la police) ... » (1).



Le principe d'après lequel l'administration n'est responsable en matière de police que pour faute lourde se retrouve dans l'affaire Benjamin.

Il a été exposé dans le chapitre précédent, comment le sieur Benjamin s'était vu, par deux fois, interdire de parler à Nevers. La liberté de réunion avait été

(1) Voy. encore : C. E., 29 janvier 1936, POPINEAU : Une commune est responsable du fait de son garde champêtre qui a blessé mortellement un individu en faisant un usage abusif et inconsidéré de ses droits, spécialement du droit de se servir de ses armes. Le garde champêtre qui a manqué de sang-froid a commis une faute lourde que le Conseil d'Etat considère comme une faute de service public.

méconnue au nom de l'ordre public, disait le maire de cette ville. Le bon ordre déclarait-il dans ses arrêtés d'interdiction, aurait été gravement troublé par les conférences. Les prohiber était considéré comme le remède nécessaire pour éviter que la tranquillité publique ne soit troublée.

M. Benjamin s'était d'abord pourvu devant le Conseil d'Etat contre les deux arrêtés du maire. Le Conseil les annula et déclara que le maire avait le devoir de garantir au sieur Benjamin l'exercice de son droit de liberté de réunion, et que, d'autre part, il ressortait de l'enquête que l'ordre public n'exigeait nullement une mesure aussi grave que la suppression de la liberté.

Ayant ainsi obtenu une première satisfaction par l'annulation de la mesure prise à son égard, le confrencier s'adressa au Conseil d'Etat (1) pour obtenir une indemnité, que lui refusait la commune de Nevers, à raison du préjudice moral et matériel qu'il avait subi en se voyant interdire de parler (2).

(1) La demande d'indemnité du sieur Benjamin serait désormais de la compétence du Conseil de Préfecture en première instance par application du décret-loi du 5 mai 1934. Elle n'a pu être jugée directement par le Conseil d'Etat qu'en application des dispositions transitoires prévues par l'article 4 du décret cité et l'article 8 du décret du 8 septembre 1934 pour les instances introduites avant le 1^{er} octobre.

(2) Par application des arrêts Burgat (C. E., 8 août 1899, S. 1902.3.6) et Blanc, Argaing et Bézie (C. E., 31 mars 1911, S. 1912.3.129, note du Doyen HAURIOT) le sieur Benjamin aurait pu porter devant le Conseil d'Etat en une seule fois la question de la légalité des arrêtés du maire de Nevers et la question de l'indemnité. L'arrêt Burgat vise la jonction des deux requêtes (annulation et indemnité) introduites concomitamment pour provoquer

Le Conseil d'Etat, par un second arrêt Benjamin du 3 avril 1936 (S. 1936.3.108), a reconnu au conférencier le droit d'obtenir une compensation pour le dommage subi. Toutefois il ne lui alloue que 1.500 fr. représentant le préjudice matériel (perte de son cachet), il lui refuse, en effet, une indemnité compensatrice du préjudice moral, estimant que le prestige personnel du conférencier s'est plutôt trouvé rehaussé par cet incident.

La lecture de cet arrêt, et surtout des conclusions du commissaire du gouvernement Detton, est particulièrement intéressante parce qu'elle nous éclaire sur les conditions de la responsabilité de la puissance publique pour mauvais fonctionnement du service de la police.

Le commissaire du gouvernement souligne que la faute de la ville de Nevers ne saurait résulter du fait que les arrêtés du maire ont été annulés pour excès de pouvoir. « Toute illégalité n'engendre pas automatiquement la responsabilité. Il faut une illégalité d'une certaine gravité... La violation d'une liberté publique garantie et organisée par la loi, telle la liberté des

une seule délibération. L'arrêt Blanc et autres visent la jonction des conclusions, aux fins d'annulation et indemnité, en une seule requête. Le procédé de l'arrêt Burgat (jonction des requêtes) sera possible si le délai du recours en excès de pouvoir n'est pas écoulé, le Conseil d'Etat statuera sur les deux requêtes par deux arrêts jumelés. Le second procédé (jonction des conclusions) sera employé quand ce délai est expiré mais que celui de l'action d'indemnité ne l'est pas ; le requérant engagera le contentieux de l'indemnité et y joindra des conclusions aux fins d'annulation, lesquelles seront examinées incidemment par le Conseil d'Etat pour justifier sa décision sur le droit à indemnité.

cultes ou la liberté de réunion, constitue une faute plus grave que la violation de certaines libertés qui s'apparentent à la simple tolérance, telle la liberté de manifestation sur la voie publique... »

En outre, la gravité de l'illégalité commise ne saurait être envisagée in abstracto. Il faut faire état des circonstances de temps et de lieu ; spécialement il faut apprécier les ressources dont disposait le service d'ordre pour faire face à ses obligations, et la difficulté de la tâche à laquelle ce service a été soumis. A cet égard la responsabilité de certains services publics tels que les services d'incendie, ou les services pénitentiaires, ne saurait être engagée qu'en cas de faute lourde. Cette exigence est justifiée ; la sécurité publique étant en jeu il faut éviter de paralyser ces services par la menace trop pressante d'une responsabilité pécuniaire.

Dans l'affaire Benjamin, il s'agit de la police de l'ordre public puisque le maire de Nevers avait à maintenir le calme dans l'intérieur de sa commune. « Le maintien de l'ordre, dit M. Detton, exige une fermeté, un sang froid, une liberté d'esprit sans lesquels on peut être conduit à des collisions dont les conséquences sont imprévisibles. Il s'agit d'un service de sécurité publique dont la gestion est délicate, qui peut demander des décisions rapides dans des circonstances difficiles, et qu'on ne saurait donc rendre responsable d'une faute légère. Cette remarque ne vaut pas seulement pour les fautes commises dans le feu de l'action, par exemple, au cours de la répression d'un désordre, mais encore pour les décisions administratives prises sous la menace plus ou moins proche

d'un trouble grave. Dans un cas comme dans l'autre, l'autorité administrative doit avoir ses coudées franches. »

Le maire de Nevers, en l'espèce, avait-il commis une faute lourde engageant la responsabilité de la commune ? L'affirmative ne fait aucun doute. Le maire a porté atteinte à une des libertés publiques les plus fortement organisées par la loi : la liberté de réunion, dotée d'un statut précis par les lois de 1881 et 1907. D'autre part, le coup qui lui est porté est bien le plus grave qui soit : la suppression pure et simple

La loi garantit le droit de se réunir momentanément pour émettre une opinion et défendre un intérêt. Interdire une réunion à tout moment, en tout lieu, n'est pas réglementer un droit, mais le supprimer. Sans doute le Conseil d'Etat, dans le premier arrêt Benjamin de 1933, a-t-il souligné qu'une telle mesure était cependant admissible si elle se révèle indispensable pour le maintien de l'ordre public.

Or il s'agissait d'une conférence littéraire ; sans doute elle n'avait pas, à raison de la personne du conférencier, l'heur de plaire à certains groupements plus ou moins politiques de Nevers. Mais, si des menaces de désordre étaient à craindre, la faute en revient à la campagne d'une violence inouïe déclenchée contre M. Benjamin par les dits groupements. Il appartenait en conséquence, au maire, de mettre tout en œuvre pour permettre l'exercice régulier et pacifique d'une liberté. Il a au contraire, cédé au chantage politique des groupements d'idées opposées au conférencier ; non seulement il n'a rien fait pour empêcher la

contre-manifestation de ces groupements, mais il a négocié avec eux et, faisant preuve de partialité, a finalement interdit les conférences du sieur Benjamin.

Il était donc incontestable que le maire avait failli aux devoirs de sa charge ; et que se trouvaient réunies les caractéristiques de la faute lourde entraînant la responsabilité de la Ville de Nevers.

Il peut être intéressant de se demander si dans une certaine mesure l'interdiction de la conférence Benjamin ne constituait pas une faute personnelle du maire entraînant sa responsabilité, indépendamment de la responsabilité de la Ville de Nevers pour faute de service.

Nous n'allons pas ici étudier la célèbre et délicate question des deux variétés de fautes dont l'intérêt est important au point de vue de la compétence et des principes appliqués à la responsabilité. Bornons-nous à rappeler qu'il y a faute personnelle chaque fois que l'on est en présence d'une faute commise par un fonctionnaire, et qui est détachable du service public. Il s'agit d'une faute détachable, non pas matériellement mais psychologiquement ; la faute personnelle est donc la faute de l'agent logiquement séparable de l'acte d'administration qui l'a accompli.

Quand y-a-t-il faute détachable de l'acte administratif ? M. Laferrière nous dit que lorsque l'acte entaché de faute révèle une négligence habituelle du *fonctionnaire*, on est en présence d'une faute de service. Au contraire, si c'est l'*homme* qui apparaît à travers l'acte qu'il accomplit, avec ses passions, ses faiblesses, ses imprudences : faute personnelle.

Le Doyen Berthélemy nous donne une formule très

ingénieuse de la distinction des fautes : « Le fonctionnaire commet une faute de service quand il croit accomplir sa fonction en commettant une faute ; au contraire, il commet une faute personnelle quand il se sert de sa fonction pour accomplir sa faute... »

Or, dans l'affaire Benjamin, il semble bien que le maire de Nevers s'est servi de sa fonction pour satisfaire les rancunes politiques de certains groupements auxquels il savait être agréable en interdisant la conférence. N'a-t-il pas également participé à une réunion tenue par ces groupements ? Ne sommes-nous pas en présence de » L'homme avec ses faiblesses et ses passions ? » Nous croyons quant à nous que le maire de Nevers s'est servi de sa fonction pour accomplir sa faute et que, ce faisant, il a commis une faute personnelle.

Remarquons d'ailleurs que cette dernière n'exclut pas la faute de service avec laquelle elle peut se « cumuler » ou plus exactement se « juxtaposer », comme l'a admis le Conseil d'Etat dans l'arrêt Anguet (1) et dans l'arrêt Lemonnier (2).

Quoiqu'il en soit, le Conseil d'Etat, dans cette affaire Benjamin, n'a considéré que la faute de service à l'exclusion de la faute personnelle du maire. Il est à ce point de vue intéressant de rapprocher cet arrêt d'un autre où le Conseil d'Etat s'est refusé à reconnaître la faute personnelle du maire.

Le maire de Toulouse, dans le seul but de se venger d'une personne avec laquelle il avait éprouvé des

(1) C. E., 3 février 1911, S. 1911.III.17.

(2) C. E., 26 juillet 1918, S. 1918.3.41.

déboires sentimentaux, la fait interpeller sur une promenade publique par les agents de police chargés de la surveillance de la prostitution en vue de s'assurer si elle est inscrite sur les registres de la police des mœurs. Le maire n'a agi que dans son intérêt personnel et sans motif plausible tiré de l'ordre public : nous sommes en présence d'un détournement de pouvoir justifiant à raison de la violation de la liberté individuelle de la victime une indemnité, son honorabilité ayant été injustement soupçonnée (C.E., 21 fév. 1926, D. H. 1936.272). L'arrêt admet la responsabilité de la ville de Toulouse et non pas la responsabilité du maire. Il semble cependant que celui-ci a commis une faute personnelle puisqu'il s'est servi de son pouvoir pour satisfaire une rancune particulière.

*
* *

Le Conseil d'Etat n'ayant pas admis dans l'affaire Benjamin la faute personnelle du maire de Nevers, il peut être intéressant de se demander si ce magistrat municipal n'a pas commis une voie de fait en interdisant la conférence projetée ?

A ce sujet il est curieux de rapprocher l'arrêt Benjamin de l'arrêt Bonnefoy-Sibour contre Action Française (Trib. Conf. 8 avril 1935, D. P. 1935, III, p. 25, note du professeur Waline). Il ne nous appartient pas de rappeler ici les circonstances dans lesquelles le Préfet de Police, M. Bonnefoy-Sibour, fit saisir le 7 février 1934, au matin, le quotidien royaliste l'*Action Française*, qui conviait le peuple parisien à se grouper dans les rues pour manifester contre le gouvernement.

Cette mesure de police qui supprimait la liberté de la presse, tout comme l'arrêté du maire de Nevers annihilait la liberté de réunion, constituait-elle une voie de fait ? Le Tribunal des Conflits écartant la faute personnelle l'a admis, considérant, suivant l'expression du commissaire du gouvernement Josse, que l'acte du Préfet de Police révélait « non pas l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences, mais un mandataire sujet à erreur »...

Mais qu'est exactement la voie de fait ? A la vérité, c'est là une notion de droit public assez difficile à préciser. Toutefois, on peut, semble-t-il, dire que la voie de fait suppose de la part du fonctionnaire qui la commet un dépassement de ses pouvoirs, une méconnaissance de leurs limites.

Il faut noter que la faute personnelle, telle qu'elle est définie et caractérisée par le criterium de Laferrière, est subjective. Si devant un acte dommageable accompli par un fonctionnaire on veut déceler la faute personnelle de la faute de service, il faut en effet porter un jugement de valeur sur les intentions de l'auteur de cet acte. Il faut apprécier moralement sa conduite, les mobiles qui l'ont fait agir. Il faut rechercher dans quel but il a usé de ses pouvoirs, et si ce but est en particulier conforme à l'intérêt public.

Au contraire, la notion de voie de fait est objective : il s'agit d'un simple dépassement de pouvoir. L'auteur de l'acte a excédé les pouvoirs qui lui sont confiés ; souvent d'ailleurs il l'a fait de bonne foi, pour la satisfaction de l'intérêt public. Rechercher la faute personnelle, dit en substance M. Waline, suppose ainsi, dans chaque cas, un rapprochement entre les

faits que l'auteur de l'acte pouvait licitement poursuivre et ceux qu'il a en fait poursuivis. Rechercher la voie de fait nécessite un rapprochement entre les pouvoirs qui lui étaient donnés et ceux dont il a en fait usé. Par conséquent, voie de fait et faute personnelle ne coïncident pas toujours. Pour qu'il en soit ainsi, il faut que la mesure prise par l'administration constitue à la fois une mesure étrangère à l'intérêt public et dépasse les pouvoirs conférés à son auteur.

Ceci étant, qu'elles sont les conditions permettant de déceler la voie de fait dans l'acte d'un fonctionnaire ? M. Waline exige la réunion de deux conditions :

1° Il faut une mesure illégale.

Or si la saisie d'un journal par voie administrative constitue, en règle générale, une mesure illégale, il ne semble pas que l'interdiction d'une réunion par un maire ou un préfet constitue en elle-même un acte entaché d'illégalité. Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt Benjamin de 1933, comme dans l'arrêt Bidajoux, a formellement reconnu au maire le droit d'interdire une réunion s'il estime que c'est là le seul moyen d'assurer l'ordre public dans le territoire de la commune, la police étant impuissante à maintenir le bon ordre. L'exercice de toute liberté peut faire l'objet d'une réglementation ainsi que nous l'avons exposé plus haut. Au nom de l'ordre public, la police peut prendre des mesures restrictives à l'égard de libertés bien définies comme la liberté des cultes ou la liberté de réunion. Seulement, ces mesures ne seront jugées légales que si elles sont nécessaires au maintien de l'ordre public.

En l'espèce, le maire de Nevers a-t-il violé la loi de

1881 sur les réunions, en interdisant la conférence de M. Benjamin alors que l'ordre public n'était pas réellement menacé par cette conférence ? Il semble bien que l'on doit admettre l'affirmative. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt de 1933, a admis la violation de la loi de 1881 invoquée par les requérants, sans statuer sur la question du détournement de pouvoir.

De même, dans l'arrêt rapporté plus haut (Ville de Toulouse), le maire qui, sans motif plausible tiré du bon ordre, fait arrêter sur la voie publique une personne, commet non seulement un détournement de pouvoir, mais une illégalité en méconnaissant la liberté individuelle.

2° L'atteinte illégale à la liberté doit présenter un degré de particulière gravité.

Il n'est pas toujours aisé de préciser ce degré de gravité. Doit-on l'apprécier quant à l'illégalité en elle-même ou quant à ses conséquences ? La jurisprudence administrative a parfois envisagé la gravité de l'illégalité en soi dans certaines décisions (notamment *Lacombe I*, Conf. 13 Nov. 1875. M. P. 1876.3.51), mais, en général, elle l'apprécie plutôt quant à ses conséquences. Dans une liberté l'atteinte la plus grave est évidemment la suppression. S'agit-il de la liberté individuelle, la détention arbitraire sera considérée comme une atteinte particulièrement grave.

Pour la liberté des cultes, l'atteinte la plus sérieuse consistera dans une mesure privant illégalement les fidèles et les ministres des cultes de leur droit de jouissance des églises et lieux réservés aux cultes, garanti par la loi du 2 janvier 1907, ou même du trouble apporté à l'exercice de ce droit (Conf. 4.7.1934. P.

1935.3.97, Curé de Réalmont). Saisir des journaux est pour la liberté de la presse, une mesure grave qui nuit non seulement à cette liberté mais au droit de propriété. Enfin, pour le droit de réunion, interdire une réunion, une conférence sans motif plausible, revient à supprimer cette liberté, ainsi que l'a maintes fois reconnu le Conseil d'Etat. N'est-ce pas précisément ce qu'a fait le maire de Nevers ?

Celui-ci a donc méconnu de façon particulièrement grave la loi de 1881 sur les réunions. Non seulement il a agi pour des motifs étrangers à l'ordre public, pour satisfaire les intérêts privés de certains groupements, mais il a dépassé ses pouvoirs en prenant une mesure particulièrement grave pour le droit de réunion.

Il semble donc, à notre avis, que non seulement le maire de Nevers a commis une faute personnelle en se servant de sa fonction pour satisfaire ses passions politiques, mais qu'il a dépassé ses pouvoirs en violant de façon particulièrement grave la loi de 1881.

Que l'on se place sur le terrain de la faute personnelle ou sur le terrain de la voie de fait, la compétence sera judiciaire et c'est devant les Tribunaux de cet ordre qu'aurait dû être poursuivi le maire de Nevers (comme d'ailleurs le maire de Toulouse).

CONCLUSION

*Il n'y a de repos que dans l'ordre, et
d'ordre que dans la liberté.*

Benjamin CONSTANT.

Nous avons, au cours de cette thèse, posé une question.

Le gouvernement peut-il, au nom de l'ordre public, apporter des limitations à des libertés dont les bornes ont déjà été fixées de façon précise par la loi ?

La réponse est, sans aucun doute, affirmative. Il faut bien le reconnaître.

Nous avons vu la liberté de réunion, si soigneusement réglementée par la loi de 1881, subir à raison des circonstances, des atteintes considérables allant jusqu'à la suppression. Nous avons signalé qu'une autre liberté définie, celle de la presse, n'échappait pas aux atteintes du pouvoir exécutif : le gouvernement saisit les journaux qu'il considère comme dangereux pour la sécurité de l'Etat ; le nombre des délits de presse qui relèvent de la compétence du jury est diminué pour les correctionnaliser.

Ailleurs c'est la force publique qui est refusée aux citoyens pour assurer la sanction de leurs droits et de

leurs libertés, quand le gouvernement refuse de faire évacuer les lieux de travail illégalement occupés par les ouvriers en grève.

Ainsi, on ne peut le nier, la liberté traverse en France, comme un peu partout dans le monde entier, une crise certaine. Le nombre des pays où l'ordre public passe avant la liberté croît chaque année.

Cette méconnaissance de la liberté est-elle une nécessité ? Nous le croyons.

Un Etat ne peut vivre que dans l'ordre, que moyennant une organisation rationnelle. Il faut bien se dire que celle-ci est perpétuellement menacée par l'action des individus même qui composent cet Etat.

L'intérêt commun est fait en grande partie du sacrifice, volontaire ou imposé, des intérêts individuels. Quand ceux-ci l'emportent sur celui-là, c'est là fin d'un Etat. L'Histoire, non seulement de notre pays, mais l'Histoire générale est là pour en témoigner. Un Etat, s'il veut vivre, a donc la nécessité impérieuse de se défendre par tous les moyens contre les coups que peuvent lui porter les individus. Or, il est incontestable qu'en France, ces dernières années, on avait, au nom de la liberté, commis de considérables abus. L'Etat en fut même gravement menacé dans son fondement. La réaction ne se fit pas attendre : puisqu'une excessive liberté avait engendré des troubles, le pouvoir décida de la restreindre. C'est ce qu'il fit, très normalement. Seulement, ces atteintes à la liberté, nécessaires et justifiées au début, se sont perpétuées et se perpétuent dangereusement pour celle-ci, il faut le reconnaître.

Certes, la tendance actuelle est indubitablement de

donner la primauté à l'ordre public sur la liberté. Et il semble bien que l'inverse, ou même que l'harmonieux équilibre du début de la III^e République, ne soit pas sur le point d'être rétabli.

C'est qu'en effet le problème n'est pas uniquement d'ordre juridique. Il est avant tout politique. Que le gouvernement défende l'ordre dans la rue, même en brimant temporairement, si nécessaire, les libertés de réunion ou de la presse, nous l'admettons volontiers.

Seulement, il faut bien se dire qu'il n'y a pas au point de vue politique, une série de libertés bien distinctes, indépendantes entre elles. Il y a surtout la liberté. Le tort causé à une liberté politique aura rapidement son écho sur les libertés économiques et sur les libertés religieuses. Un gouvernement qui empêchera les citoyens de se réunir pour parler librement, censurera obligatoirement la Presse. Bientôt, il s'attaquera à la liberté de conscience. Ce qui restera de tendances libérales dans le pays s'étant réfugié sur le plan économique, l'Etat en viendra, par un processus normal, à réglementer les échanges et la production. Ce n'est pas là une pure hypothèse de l'esprit. Il suffit de regarder ce qui se passe en Allemagne, en Italie, en Russie Soviétique et dans quelques autres contrées de l'Europe. Cette tendance actuelle à l'autoritarisme menace tous les pays et ne peut laisser certes indifférent. Il faut bien être persuadé que la domination absolue des choses par le pouvoir ne peut tarder à s'étendre à l'intimité des consciences, et inversement.

Un publiciste éminent disait, il y a quelques mois, avec un air désabusé : « Feu la Liberté! »

Nous n'en sommes pas encore à ce point. Le mal n'est pas encore si grave.

Et, cependant, nous croyons qu'il sera difficile de revenir au régime de respect de la liberté qui était encore en vigueur ces dernières années.

La tendance n'est plus au libéralisme parce que la liberté a perdu sa valeur symbolique.

Ruunt in servitutum. Les grands avantages de la liberté ont fait que l'on a abusé de la liberté même. Parce que le gouvernement modéré a produit d'admirables résultats, on a quitté cette modération ; on a tiré de la liberté des tributs excessifs et l'effet de ces tributs excessifs menace de produire la servitude.

Montesquieu disait que la démocratie reposait sur la « Vertu ». « Lorsque cette vertu cesse, écrit-il, dans *l'Esprit des Lois*, l'ambition entre dans les cœurs qui peuvent la recevoir... » ,

... « Les désirs changent d'objet : on était libre avec les lois, on veut être libre contre elles. Autrefois, le bien des particuliers faisait le trésor public, mais, pour lors, le trésor public devient le patrimoine des particuliers. La république est une dépouille ; et sa force n'est plus que le pouvoir de quelques citoyens et la licence de tous. »

Il est à craindre que dans la république française les citoyens aient un peu perdu la notion de la Vertu, qu'ils aient abusé des principes pourtant admirables de la démocratie.

Mais il y a quelque chose de plus grave. Les atteintes à la liberté n'émeuvent plus qu'une élite. La masse du peuple y semble indifférente. « Quand Scylla voulut rendre à Rome la liberté, elle ne put plus la rece-

voir ; elle n'avait qu'un faible reste de vertu et comme elle en eût toujours moins, au lieu de se réveiller après César, Tibère, Caius, Claude, Néron, Domitien, elle fut toujours plus esclave... », nous dit encore Montesquieu.

Aussi, quant à nous, nous pensons que le problème regarde avant tout la Politique, et nous nous demandons si notre pays n'est pas à une de ces époques où changent les principes qui le régissent, comme cela s'est maintes fois produit au cours de son Histoire.

Ne faudrait-il pas répéter ce que Gambetta disait au milieu du siècle dernier, en saluant l'avènement de l'ère libérale qu'il voyait poindre à l'horizon : « Je dis que ce sont des mœurs qui commencent... » ?

VU : *Le Doyen,*

H. NÉZARD.

VU : *Le Président de la Thèse,*

H. NÉZARD.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur,

DAURE.

BIBLIOGRAPHIE

- BERTON. — *L'Evolution Constitutionnelle du Second Empire*, thèse Paris, 1900.
- CONSTANT. — *Code des Réunions Publiques*, 1881.
- DELPECH. — *Note dans la Revue Critique*, 1907. p. 558.
- FOSSORIER. — *Les Manifestations culturelles sur la Voie Publique*, thèse Paris, 1927.
- GIRIEUX. — *Du Régime des Attroupements*, thèse Aix, 1901.
- HOCHÉ. — *La Responsabilité de l'Administration peut-elle être engagée à l'occasion de l'occupation des lieux du travail par les salariés en grève ?* thèse Paris, 1937.
- JOUET. — *Les Clubs*, thèse Paris, 1891.
- LE POITTEVIN. — *Article sous Cassation*, Sirey 1908. 1.48.
- JOUBREL. — *Le Droit de Réunion*, thèse Rennes, 1904.
- MESTRE. — *Note au Sirey*, 1934.III.1. (affaire Benjamin).
- NUCE DE LAMOTHE. — *La Liberté de Réunion en France*, thèse Toulouse, 1910.
- ROMAIN. — *L'Etat de Siège Politique*, thèse Toulouse, 1918.
- SOUTY. — *Le Conseil d'Etat et les traditions religieuses* (Mélanges Louis Arnould)

- TEITGEN. — *La Police Municipale*, thèse Nancy, 1934.
- VIEL-DURAND. — *La Force Publique*, *Revue de Droit Public*, 1905.
- WALINE. — *Note au Dalloz* 1935.III.25 (affaire Bonnefoy-Sibour contre *Action Française*).
- *Qu'est-ce qu'une Réunion Publique* (*Dalloz hebdomadaire* 1937, p. 73).
- Traité de Droit Public, de Droit Constitutionnel* du Doyen HAURIU et du Doyen DUGUIT.
- Revue de Droit Public* de 1905, 1907 et 1908.
- Revue Politique et Parlementaire*, tomes 54 et 58.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — HISTOIRE DU DROIT DE RÉUNION	17
1) De 1789 au Second Empire	21
2) Du Second Empire à la loi du 28 mars 1907	30

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — DES RÉUNIONS EN GÉNÉRAL	55
SECTION I. — <i>Comparaison des réunions avec les autres groupements d'individus</i>	56
A) Réunion et Association	56
B) Réunion et Club	61
C) Réunion et autres formes de groupe	
SECTION II. — <i>Réunions publiques et réunions privées</i>	69

CHAPITRE SECOND. — POUVOIRS DE POLICE ET DROIT DE RÉUNION	97
SECTION I. — <i>Autorités de police compétentes pour régler le droit de réunion</i>	97
1° En temps de paix	99
2° En période d'état de siège	106
SECTION II. — <i>De la Force Publique</i>	110
SECTION III. — <i>Recours contre les arrêtés de police</i>	121
A) Le recours pour excès de pouvoir	125
B) L'exception d'illégalité	138
SECTION IV. — <i>L'ordre public et la liberté de réunion</i>	140
A) De l'ordre public	142
B) Pouvoirs de police et limitation des libertés	150

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — RÉUNIONS SUR LA VOIE PUBLIQUE	157
TITRE I. — <i>Les attroupements</i>	157
SECTION I. — <i>Régime des attroupements</i>	157
SECTION II. — <i>Domages causés par les attroupements</i>	167
Appendice. — La responsabilité des com-	

TABLE DES MATIÈRES	269
munes en matière de dommages causés par les occupations d'usines	176
<i>TITRE II. — Cortèges et processions</i>	186
1) Les cortèges non-religieux	189
2) Les cortèges religieux	194
CHAPITRE DEUXIÈME. — RÉGIME DES RÉU- NIONS EN LIEU CLOS	201
SECTION I. — Maintien de l'ordre public à <i>l'intérieur des réunions publiques</i>	204
SECTION II. — Interdiction préalable des réu- <i>nions par la police</i>	212
A) Interdiction en temps normal	213
— Le décret-loi du 23 octobre 1935	220
B) Interdiction en période d'état de siège.	232
CHAPITRE TROISIÈME. — RESPONSABILITÉ ENCOURUE PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE DANS L'INTERDICTION DES RÉUNIONS	241
CONCLUSION	259
BIBLIOGRAPHIE	265

CAEN
CARON ET C^{ie}, IMPRIMEURS
34, RUE DEMOLOMBE

